

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

A. Obecná část

Úkol předložit nový zákon o úřednících vyplývá z usnesení vlády ze dne 31. srpna 2011 č. 647 k věcnému záměru zákona o úřednících a zaměstnancích veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě a z usnesení vlády ze dne 15. února 2012 č. 92 k návrhu tezí zákona o úřednících veřejné správy a ze Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014 schválené usnesením vlády ze dne 16. ledna 2013 (úkol 1.1).

Předkládaný návrh zákona podrobně upravuje výkon přímé státní správy po personální stránce. Cílem návrhu zákona je zajistit odpolitizování, profesionalizaci, stabilizaci a transparentnost státní správy, stanovit hranice mezi politicky obsazovanými a úřednickými místy ve státní správě. Zvýšení kvality výkonu státní správy včetně ověření předpokladů pro výkon práce úředníka zajišťuje úprava vzdělávání státních úředníků.

1. Úvod

Jedním z důležitých předpokladů fungující a efektivní státní správy je vytvoření plnohodnotné právní úpravy práv a povinností státních úředníků. Tedy takové úpravy, která bude zárukou transparentních podmínek pro činnost kvalitních, odborně i osobnostně erudovaných státních úředníků, která by měla eliminovat dopady negativních politických a lobbistických vlivů na výkon státní správy a která bude zajišťovat kontinuitu a předvídatelnost činnosti státních úřadů.

Na koncepci vytvoření právní úpravy práv a povinností úředníků státní správy, ve které bude jednoznačně určena hranice mezi politickými a úřednickými místy a zajištěno odpolitizování, profesionalizace a stabilizace státní správy, navázala současná vláda ve svém programovém prohlášení, a uložila ministru vnitra zpracovat a předložit věcný záměr zákona o úřednících.

Věcný záměr zákona byl schválen usnesením vlády ze dne 31. srpna 2011 č. 647, ve kterém zároveň vláda uložila ministrovi vnitra zpracovat a vládě předložit ke schválení teze zákona o úřednících veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě, které by reagovaly nejen na věcnou diskuzi členů vlády v rámci projednávání věcného záměru zákona, ale také na stanovisko Legislativní rady vlády. Teze zákona o úřednících veřejné správy byly schválené usnesením vlády ze dne 15. února 2012 č. 92. Následně bylo z hlediska legislativně-technického shledáno vhodnějším upravit právní poměry státních úředníků samostatným zákonem vedle zákonné úpravy právních poměrů úředníků územních samosprávných celků. Paragrafové znění zákona vychází ze schváleného věcného záměru zákona a tezí zákona o úřednících.

Protože navrhované paragrafové znění zákona se vztahuje na státní úředníky, přiklonil se předkladatel k názvu zákona „*Zákon o státních úřednících*“.

2. Odůvodnění hlavních principů a zásad navrhovaného zákona

Předkládaný návrh zákona je založen na flexibilním přístupu k lidským zdrojům ve státní správě a umožňuje přijímání nových kvalitních pracovních sil. Základem pracovního vztahu státního úředníka je pracovní poměr uzavřený na základě tohoto zákona se subsidiárním použitím zákoníku práce a z toho plynoucího případného subsidiárního použití občanského zákoníku vůči zákoníku práce.

Tento zákon věnuje značnou pozornost předpokladům potřebným pro výkon práce státního úředníka a procesu přijímání nových státních úředníků, jejich dalšímu vzdělávání,

kteří mají zajistit vyšší kvalitu pracovních sil a vysokou odbornou úroveň činností vykonávaných státními úředníky.

Pracovní poměr uzavřený podle tohoto zákona se vyznačuje vyšší mírou stability než pracovní poměr zaměstnanců v soukromé sféře, a to především stanovením pravidel pro vytváření systemizace pracovních míst státních úředníků a pravidel pro skončení pracovního poměru státního úředníka.

Hlavním cílem návrhu zákona je zajištění jednotné právní úpravy pro všechny státní úředníky s výjimkami stanovenými v zákoně.

Návrh zákona upravuje postavení státního úředníka zahrnující předpoklady pro zastávání pracovního místa státního úředníka a vedoucího státního úředníka, výběrové řízení, úpravu pracovního poměru (včetně převedení na jinou práci, taxativních důvodů pro odvolání vedoucího státního úředníka nebo výpovědních důvodů státního úředníka a důvodů pro okamžité zrušení pracovního poměru) a systém vzdělávání. Rovněž upravuje zvýšené povinnosti státního úředníka nad rámec právní úpravy zákoníku práce včetně povinnosti podrobit se nejméně jednou ročně pracovnímu hodnocení. Zvýšené povinnosti státního úředníka (včetně zvýšených požadavků na vzdělávání) jsou kompenzovány prodloužením doby dovolené na 6 týdnů, zavedením dalšího odstupného, ošatného, poskytnutí studijního volna na přípravu k vykonání úřednické zkoušky v rozsahu 5 pracovních dnů a zavedením úřednických hodností, které mají pozitivní dopad na sociální status státního úředníka a zdůrazňují jistou exkluzivitu zaměstnavatele.

Z hlediska ochrany před diskriminací se předpokládá podpůrné použití zákoníku práce a především antidiskriminačního zákona [zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon)].

Návrh zákona nemá žádné dopady na životní prostředí ani není v rozporu se zákazem diskriminace.

3. Způsob promítnutí navrhovaného řešení do právního řádu

Předložené věcné řešení se navrhuje promítnout do právního řádu České republiky samostatnou právní úpravou. Navrhovaný zákon upravuje nezbytné odchylky od zákoníku práce, ve věcech neupravených tímto zákonem se předpokládá aplikace zákoníku práce.

4. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky

Navrhovaný zákon je v souladu s ústavním pořádkem České republiky. Podle čl. 79 odst. 2 Ústavy České republiky „*právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon*“. Podmínku nutnosti zákonné úpravy předkládaný návrh zákona splňuje.

Návrh zákona vychází z principů upravených Ústavou České republiky a Listinou základních práv a svobod a je s nimi v souladu.

5. Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s právem Evropské unie

Přijetí nové právní úpravy jako nezbytné podmínky pro vytvoření nezávislé, profesionální a stabilní státní správy požaduje po České republice setrvale i Evropská unie. Existence takového zákona byla jedním z požadavků daným již v rámci procesu přístupu

České republiky k Evropské unii. Dne 10. června 2012 bylo schváleno „Doporučení Rady k národnímu programu reforem České republiky na rok 2012 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu České republiky na období 2012–2015“. Součástí jednoho z doporučení je naléhavý apel na urychlené přijetí a vstup v účinnost zákona, který by zajistil státní správě nezbytnou stabilitu, efektivitu a zamezil porušování předpisů. Přijetí služebního zákona je rovněž předběžnou podmínkou pro možnost čerpání prostředků ze strukturálních fondů Evropské unie Českou republikou v programovém období 2014-2020.

Požadavek Evropské unie na přijetí služebního zákona je nezbytné chápat jako požadavek na přijetí takové právní úpravy, která zajistí nezávislou, profesionální a stabilní státní správu, tzn. bez ohledu na soukromoprávní či veřejnoprávní charakter takové úpravy. To potvrzuje ostatně i skutečnost, že v některých státech Evropské unie je právní úprava postavení státních úředníků rovněž založena na soukromoprávním principu (např. Španělsko, Portugalsko, Řecko). Vždy je nutné posuzovat jednotlivá opatření konkrétní právní úpravy, neboť soukromoprávní úprava může zajistit profesionalitu a stabilitu státní správy stejně tak jako úprava veřejnoprávní.

Z hlediska souladu navrhovaného zákona s právem Evropské unie lze konstatovat, že navrhovaný zákon je s tímto právem slučitelný a že splňuje požadavky Evropské komise, neboť se jedná o zákon upravující pracovněprávní vztahy státních úředníků, který zajistí nezávislou, profesionální a stabilní státní správu.

Jako základní druh pracovního poměru se navrhuje pracovní poměr na dobu neurčitou.

Právní předpisy Evropské unie neobsahují zvláštní úpravu týkající se právních poměrů zaměstnanců státní správy. Vztahují se na ně ovšem následující předpisy

- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/54/ES ze dne 5. července 2006 o zavedení zásady rovných příležitostí a rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti zaměstnání a povolání,
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES ze dne 6. července 2005 o uznávání odborných kvalifikací,
- směrnice z oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, zejména směrnice Rady ze dne 12. června 1989 o zavádění opatření pro zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví zaměstnanců při práci (89/391/EHS) a směrnice Rady 92/85/EHS ze dne 19. října 1992 o zavádění opatření pro zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví při práci těhotných zaměstnankyň a zaměstnankyň krátce po porodu nebo kojících zaměstnankyň (desátá směrnice ve smyslu čl. 16 odst. 1 směrnice 89/391/EHS),
- směrnice Rady ze dne 25. června 1991, kterou se doplňují opatření pro zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví při práci zaměstnanců v pracovním poměru na dobu určitou nebo v dočasném pracovním poměru (91/383/EHS),
- směrnice Rady ze dne 14. října 1991 o povinnosti zaměstnavatele informovat zaměstnance o podmínkách pracovní smlouvy nebo pracovního poměru (91/533/EHS),
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/88/ES ze dne 4. listopadu 2003 o některých aspektech úpravy pracovní doby,
- směrnice Rady 2010/18/EU ze dne 8. března 2010, kterou se provádí revidovaná rámcová dohoda o rodičovské dovolené uzavřená mezi organizacemi BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP a EKOS a zrušuje se směrnice 96/34/ES,
- směrnice Rady 97/81/ES ze dne 15. prosince 1997 o Rámcové dohodě o částečném pracovním úvazku uzavřené mezi organizacemi UNICE, CEEP a EKOS,

- směrnice Rady 1999/70/ES ze dne 28. června 1999 o rámcové dohodě o pracovních poměrech na dobu určitou uzavřené mezi organizacemi UNICE, CEEP a EKOS,
- směrnice Rady 2000/43/ES ze dne 29. června 2000, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ,
- směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání,
- nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie,
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS,
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/14/ES ze dne 11. března 2002, kterou se stanoví obecný rámec pro informování zaměstnanců a projednávání se zaměstnanci,
- směrnice Rady 92/85/EHS ze dne 19. října 1992 o zavádění opatření pro zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví při práci těhotných zaměstnankyň a zaměstnankyň krátce po porodu nebo kojících zaměstnankyň.

Právní úprava volného pohybu pracovníků v Evropské unii je provedená v čl. 45 Smlouvy o fungování Evropské unie, který ve svém odstavci 4 povoluje výjimku pro zaměstnání ve veřejné správě. Pojem „zaměstnání ve veřejné správě“ je předmětem rozsáhlé judikatury. Autoritativní výklad ustanovení podala jak Evropská komise [Úřední věstník ES 1988 C 72/2, Sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Potvrzení volného pohybu pracovníků: práva a hlavní vývojové změny /*KOM/2010/0373 v konečném znění*/ (celex 52010DC0373)], tak Soudní dvůr Evropské unie (např. rozhodnutí 152/73 Sotgiu z 12. února 1974, Sb. rozh. str. 153, rozhodnutí 149/79 Belgie I ze 17. prosince 1980, Sb. rozh. str. 3881, rozhodnutí 149/79 Belgie II z 26. května 1982, Sb. rozh. str. 1845, rozhodnutí 307/84 Francie z 3. června 1984, Sb. rozh. str. 1725, rozhodnutí 66/85 Lawrie-Blum z 3. července 1986, Sb. rozh. str. 2121, rozhodnutí 225/85 Itálie z 16. června 1987, Sb. rozh. str. 2625, rozhodnutí 33/88 Allué z 30. května 1989, Sb. rozh. str. 1591, rozhodnutí 4/91 Bleis z 27. listopadu 1991, Sb. rozh. str. I-5627). Podle tohoto výkladu lze přístup k práci ve veřejné správě vyhradit státním občanům daného členského státu, pokud se zaměstnanec má přímo či nepřímo podílet na výkonu veřejné moci a pokud bude povinen při své práci přímo hájit zájmy České republiky.

Navrhovaný zákon je plně slučitelný také s požadavky komunitárního práva na nezávislost správního úřadu pověřeného ochranou osobních údajů (rozsudek Evropského soudního dvora ve věci C-518/07, Evropská komise proti SRN z 9. března 2010, CELEX 62007CJ0518, a rozsudek ve věci C-518/07, Evropská komise proti Rakouské republice z 16. října 2012, CELEX 62010CJ0614).

6. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána

Návrh zákona je v souladu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána. Na záležitosti, které jsou předmětem návrhu zákona, dopadají zejména dále uvedené mezinárodní smlouvy

- Mezinárodní pakt o občanských a politických právech a Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech (publ. pod č. 120/1976 Sb.),
- Úmluva Mezinárodní organizace práce o diskriminaci (zaměstnání a povolání) č. 111 z roku 1958 (publ. pod č. 465/1990 Sb.),
- Úmluva Mezinárodní organizace práce o svobodě odborů a ochraně práva odborově se sdružovat č. 87 z roku 1948 (publ. pod č. 489/1990 Sb.),
- Úmluva Mezinárodní organizace práce o provádění zásad práva organizovat se a kolektivně vyjednávat č. 98 z roku 1949 (publ. pod č. 470/1990 Sb.),
- Úmluva Rady Evropy o ochraně lidských práv a základních svobod (publ. pod č. 209/1992 Sb.),
- Evropská sociální charta Rady Evropy z roku 1961 (publ. pod č. 14/2000 Sb. m. s.), Dodatkový protokol k Evropské sociální chartě z roku 1988 (publ. pod č. 15/2000 Sb. m. s.) a Pozměňovací protokol k Evropské sociální chartě z roku 1991¹,
- Úmluva Mezinárodní organizace práce o placeném studijním volnu č. 140 z roku 1974 (publ. pod č. 491/1990 Sb.).

¹ Tento protokol dosud nevstoupil v platnost pro malý počet smluvních stran. Česká republika jej ratifikovala dne 17. listopadu 1999.

ZÁVĚREČNÁ ZPRÁVA Z HODNOCENÍ DOPADŮ REGULACE

I. Důvod předložení

První zvláštní právní předpis upravující práva a povinnosti úředníků vykonávajících státní správu v České republice byl schválen již v roce 2002. Konkrétně šlo o zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), který měl upravit podmínky zaměstnaneckého vztahu státních úředníků ve správních úřadech.

Zákon č. 218/2002 Sb. byl připraven jako veřejnoprávní norma, která však nikdy nenabyla plné účinnosti, a to z důvodu neexistence obecné shody na jeho zavedení do praxe. Důsledkem bylo opakované odložení účinnosti zákona.

Z Programového prohlášení vlády ze dne 4. srpna 2010, vyplynulo, že prostřednictvím právní úpravy práv a povinností úředníků mají být určeny hranice mezi politicky obsazenými a úřednickými místy ve veřejné správě a zajištěno odpolitizování, profesionalizace a stabilizace veřejné správy. Vláda proto uložila ministru vnitra zpracovat a předložit věcný záměr navrhované právní úpravy.

Věcný záměr zákona o úřednících a zaměstnancích veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě byl schválen usnesením vlády ze dne 31. srpna 2011 č. 647, kterým zároveň vláda uložila ministrovi vnitra zpracovat a vládě předložit ke schválení teze zákona o úřednících veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě (schválené usnesením vlády ze dne 15. února 2012 č. 92). Následně bylo shledáno jako vhodnější řešení oddělení právní úpravy úředníků územních samosprávných celků.

Exaktní vyhodnocení dopadů regulace v oblasti nákladů lze provést jen v některých částech, neboť lze jen předvídat vývoj situace v legisvakanční lhůtě a po nabytí účinnosti zákona. Přínosovou stránku regulace lze v podstatě charakterizovat jen kvalitativně, neboť nelze přímo kvantitativně vyjádřit např. zlepšení úrovně státní správy, zrychlení vyřizování požadavků občanů, zvýšení odborné úrovně státních úředníků nebo zlepšení jejich právní ochrany.

II. Zhodnocení současného stavu

1. Identifikace problémů a cílů, kterých má být dosaženo a rizik spojených s nečinností

Pracovněprávní poměr státních úředníků s ohledem na neúčinnost služebního zákona, upravuje zákoník práce, který však neakceptuje požadavky na nepolitičnost státní správy a jejích úředníků, nestrannost, kvalitu jejich výkonu a odpovědnost za přijatá rozhodnutí, neboť je obecnou normou upravující vztah zaměstnavatele a zaměstnance bez specifických požadavků, které jsou na výkon státní správy kladeny.

Tato obecná právní úprava vztahu zaměstnance a zaměstnavatele není pro výkon státní správy dostatečně podrobná co do specifikace požadavků, které výkon státní správy vyžaduje, není pro úředníky státní správy dostatečně motivující a nevytváří předpoklady pro stabilitu kvalitních úředníků ve státní správě a pro jejich ochranu před politickými a dalšími vlivy.

Současná právní úprava též nenutí řadového a mnohdy ani vedoucího úředníka státní správy, na rozdíl od úředníků územní samosprávy, k dalšímu účelnému sebevzdělávání, k prokazování nabytých dovedností, znalostí a zkušeností.

Pro vzdělávání zaměstnanců v orgánech státní správy je v současné době platné usnesení vlády ze dne 30. listopadu 2005 č. 1542 o Pravidlech vzdělávání zaměstnanců ve správních úřadech. Tato pravidla, stejně jako zmiňovaný služební zákon, jsou současnou praxí a hlavně požadavky na stabilizaci státní správy již překonána. Ministerstvo vnitra proto

v souvislosti s usnesením vlády ze dne 26. ledna 2011 č. 79 zpracovalo a v červnu 2011 předložilo do meziresortního připomínkového řízení návrh nových „Pravidel pro vzdělávání zaměstnanců ve správních úřadech“, který sledoval cíl sjednocení vzdělávání úředníků územních správních orgánů a zaměstnanců státní správy. Současně měla tato nová pravidla snížit limit nákladů na vzdělávání z rozpočtových kapitol správních úřadů z dosud vládou doporučeného minima 2,5 % pouze na 2 % z objemu výdajů na platy zaměstnanců. Zároveň se navrhovalo zrušit vstupní vzdělávání úvodní a naopak nově byly koncipovány druhy prohlubování kvalifikace, termíny pro dokončení vstupního vzdělávání, prohlubování kvalifikace a rozsah průběžného vzdělávání. Z důvodu značného množství připomínek v rámci meziresortního připomínkového řízení a na doporučení předsedy Legislativní rady vlády byl na základě žádosti ministra vnitra ze dne 27. června 2011 tento úkol zrušen a předmětný materiál nebyl předložen k projednání vládě.

Předložený návrh zákona vychází ze čtyř základních pilířů, které jeho existenci přímo stanovují

- naplnění čl. 79 odst. 2 ústavního zákona č. 1/1993Sb., Ústava České republiky,²
- naplnění přístupových závazků k Evropské unii, neboť v současné době nemáme plně účinnou právní úpravu práv a povinností státních úředníků,
- naplnění Programového prohlášení vlády, které garantuje právní úpravu práv a povinností státních úředníků a zejména jasné vymezení politických a úřednických míst,³
- naplnění Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2013 a 2014.

2. Cíle navrhované úpravy

Cílem navrhovaného zákona je zvýšit v současné době patrně nejnižší právní ochranu našich státních úředníků v rámci Evropské unie. Zákon by měl být zároveň nástrojem stabilizace a profesionalizace státní správy, která v současnosti postrádá základní systémová opatření vedoucí k její depolitizaci a zvýšení její transparentnosti, což potvrzuje i začlenění úkolu řešení této problematiky do Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2013 a 2014. V neposlední řadě je cílem připravit takový systém, který bude adresátům státní správy zaručovat odborně i osobnostně profesionálního státního úředníka.

Základem pro přípravu návrhu zákona je schválený věcný záměr zákona a teze zákona a požadavky vznesené členy vlády.

Předkládaný návrh zákona akceptuje následující kritéria

1. Samostatná pracovní právní úprava je postavena na principu soukromoprávním s veřejnoprávními prvky, se subsidiaritou zákoníku práce a dalších pracovněprávních předpisů a občanského zákoníku;

2. Odpolitizování státní správy – na základě rozhodnutí vlády není řešeno institucionálně, tedy zřízením funkce ředitele úřadu ministerstva jako hranice mezi politicky a úřednický obsazovanými funkcemi, ale stanovením jiných institutů znesnadňujících vliv politických či osobních zájmů na výkon úředníka (například povinné výběrové řízení, stanovení předpokladů pro zastávání pracovního místa, založení zákazu vykonávat funkce v politických stranách a hnutích pro vedoucí státní úředníky, stanovení pevné systemizace úřadu a zvýšená právní ochrana úředníků oproti podmínkám obsaženým v zákoníku práce);

² „Právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon“.

³ „Vláda bude usilovat o odpolitizování veřejné správy zaváděním moderních principů řízení orgánů veřejné moc i a metod řízení kvality. Vláda předloží návrh jednotné právní úpravy práv a povinností úředníků veřejné správy, ve které bude jednoznačně určena hranice mezi politickými a úřednickými místy a zajištěno odpolitizování, profesionalizace a stabilizace veřejné správy“.

3. Široká institucionální působnost – působnost zákona se bude vztahovat na ministerstva, správní úřady, orgány státní správy a bezpečnostní sbory kromě zpravodajských služeb (pro tyto subjekty zákon zavádí legislativní zkratku „úřad státní správy“).

4. Racionální osobní působnost – zaměstnanci zařazení v úřadu státní správy vykonávající esenciální činnosti státní správy uvedené v § 4.

Úředníkem podle tohoto návrhu není

- a) náměstek člena vlády,
- b) vedoucí ústředního správního úřadu.

S cílem stabilizace úřadu státní správy je stanovena povinnost vedoucího úřadu státní správy stanovit nejpozději do 31. prosince kalendářního roku systemizaci úřadu na další kalendářní rok.

Nově se zavádí dva druhy výběrového řízení, a to vnitřní výběrové řízení a vnější výběrové řízení. Zavádějí se též exaktní pravidla výběrového řízení, která do značné míry vylučují prvky nepotismu a klientelismu při přijímání nových úředníků státní správy.

5. Vzájemná prostupnost mezi státní správou a samosprávou z hlediska personálního zabezpečení - poskytuje úředníkům mimo jiné větší možnost přechodu z jednoho systému do druhého, a to bez zbytečných bariér v prokazování odbornosti a v dalším vzdělávání. V návaznosti na zákon o státních úřednících bude upraven i zákon č. 312/2002 Sb. tak, aby došlo ke sblížení obou právních úprav.

6. Oblast odměňování se nadále řídí úpravou obsaženou v zákoníku práce a v příslušném nařízení vlády upravujícím platové poměry zaměstnanců ve veřejných službách a správě. Zákon však nově upravuje vazbu odměňování státního úředníka na výsledky jeho pracovního hodnocení. Tím jej motivuje k podávání velmi dobrých výkonů, včetně zlepšení vztahu a úrovně jednání s klienty státní správy – zejména občany.

7. Oblast vzdělávání státních úředníků bude nadále kontrolována státem, neboť cílem je zajistit kvalitu odborně vzdělaných státních úředníků. Současně se sleduje hledisko transparentnosti a efektivnosti systému vzdělávání a odpovědnosti jeho účastníků tak, aby nedošlo k monopolizaci nabídky realizace vzdělávání.

Návrh zákona stanoví, které subjekty mohou poskytovat vzdělávání a jejich povinnosti. Dále stanoví povinnosti úřadů při zabezpečování vzdělávání státních úředníků.

Návrh zákona stanoví druhy vzdělávání a povinnosti státních úředníků a vedoucích státních úředníků účastnit se

- vykonání úřednické zkoušky,
- vzdělávání vedoucích státních úředníků,
- průběžného vzdělávání,

dále upravuje přípravu k úřednické zkoušce, lhůty pro jednotlivé druhy vzdělávání, náležitosti a průběh úřednické zkoušky a vzdělávání vedoucích státních úředníků, výběr a povinnosti zkušebních komisařů a úhradu vzdělávání.

Ministerstvo vnitra upraví na základě tohoto zákona prováděcím právním předpisem podrobnosti organizace, obsahu a průběhu úřednické zkoušky.

Návrhem zákona se zřizuje personální portál, jehož správcem je Ministerstvo vnitra.

III. Identifikace dotčených subjektů

Předkládanou zákonnou úpravou budou dotčeny tyto skupiny subjektů

- státní úředníci a vedoucí státní úředníci úřadů státní správy ve smyslu zákona,
- uchazeči o zaměstnání státního úředníka,
- úředníci územních samosprávných celků,
- úřady státní správy (zaměstnavatelé) uvedené v tomto zákoně,
- poskytovatelé vzdělávání a
- zkušební komisaři.

Z hlediska finančních dopadů budou dotčeny

- státní rozpočet a správci rozpočtových kapitol,
- účastníci procesu vzdělávání (státní úředníci, poskytovatelé vzdělávání, zkušební komisaři).

IV. Rizika spojená s nečinností

Konkrétně

- nenaplnění čl. 79 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky,
- neplnění přístupových závazků k Evropské unii,
- nesplnění závazků programového prohlášení vlády,
- nenaplnění jednoho z předpokladů Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2013 a 2014.

Obecně

- dojde ke snížení právní jistoty způsobené dlouhodobým odkládáním účinnosti platného služebního zákona,
- nebude podnět pro zvyšování kvality vzdělávacích programů,
- kvalita úředníků státní správy bude stagnovat, což se může odrazit i v ustrnutí výkonnosti, v nárůstu počtu nesprávných rozhodnutí, v nedůvěře veřejnosti a v pomalejším postupu modernizace státní správy,
- nebude zavedena přiměřená ochrana státních úředníků, kteří rozhodují o právech a právech chráněných zájmech fyzických a právnických osob proti lobbistickým nebo politickým vlivům na správní rozhodování.

V. Návrh variant řešení problematiky

1. Nulová varianta

Tato varianta předpokládá, že se nezmění současný stav. Pro státní úředníky bude platit neúčinný služební zákon. Tento stav přinese zejména následující dopady:

- při obsazování úřednických míst budou stále uplatňována hlediska osobní a politická,
- kvalita výkonu státní správy se nebude zvyšovat,
- bude obtížné stabilizovat odborníky ve státní správě,
- zájem o práci ve státní správě bude klesat,
- pro současné státní úředníky se zvýší právní nejistota jako důsledek stálého odkládání účinnosti služebního zákona, což při současné úrovni finančního ohodnocení řadových státních úředníků může nadále podporovat fluktuaci zejména u mladší a střední generace

do privátní sféry a současně bude obtížné získat do státní správy kvalifikované odborníky z privátního sektoru a akademické sféry,

- rozdíl mezi státními úředníky a úředníky územních samosprávných celků se dále prohloubí,
- budou přetrvávat podmínky pro vznik korupčního prostředí ve státní správě, nesníží se riziko nesprávných rozhodnutí.

2. Varianta 1

Tato varianta předpokládá samostatnou soukromoprávní úpravu postavení a vzdělávání státních úředníků.

Pro naplnění této varianty je nutné zajistit účinnost samostatného zákona pro státní úředníky. V praxi veřejné správy se bude postupovat podle dvou odlišných legislativních úprav, různých pro oblast územní samosprávy a pro oblast přímé státní správy, avšak založených na stejných principech.

Lze očekávat zejména tyto negativní dopady:

- setrvání rozdílů v právech a povinnostech mezi státními úředníky a úředníky územních samosprávných celků,
- setrvání menší prostupnosti mezi územní samosprávou a státní správou v obou směrech, získané zkušenosti budou navzájem obtížně přenositelné,
- zachování částečné formálnosti vztahů mezi úřady státní správy a úřady územních samosprávných celků.

Finanční náklady úřadů státní správy spojené:

- se 6 týdny dovolené,
- se zavedením dalšího odstupného,
- s úhradou ošatného,
- v oblasti vzdělávání úředníků - mohou být z podstatné části kompenzovány,
- se zvýšenými administrativními nároky zejména v personální oblasti.

Lze očekávat následující pozitivní dopady:

- stabilizace státní správy.
- vytvoření právních předpokladů pro odpolitizování výkonu státní správy,
- větší transparentnost státní správy,
- zvýšení kvality odborné přípravy státních úředníků,
- otevření možnosti uplatnění ve státní správě i pro odborníky ze soukromého sektoru a akademické sféry,
- vytvoření zákonem garantovaného vzdělávacího systému pro státní úředníky.

VI. Vyhodnocení nákladů a přínosů navrhovaného řešení

Pro vyhodnocení nákladů a přínosů zvolené varianty bylo zvoleno hledisko dopadů této varianty – implementace „Návrhu zákona o státních úřednících“ na jednotlivé skupiny dotčených subjektů v rozdělení na části:

1. Dopady právní úpravy všeobecně.
2. Finanční dopady právní úpravy včetně navrhovaných změn ve vzdělávání.

1.1 Dopady právní úpravy všeobecně na státní úředníky

Výhody	Nároky
Další odstupné nad rámec zákoníku práce.	Zvýšené požadavky na vzdělávání.

1 týden dovolené navíc.	Finanční nároky při opakování zkoušky.
Transparentní možnosti pro uchazeče o zaměstnání.	Zvýšené povinnosti mimo povinností stanovených zákoníkem práce.
Ošatné ve výši 10 % ve výši platové základny pro určení platu a některých náhrad výdajů soudců (jen někteří státní úředníci) ročně.	Náklady spojené s účastí na výběrovém řízení (u nových státních úředníků).
Studijní volno v rozsahu 5 dnů.	Absolvování úřednické zkoušky.
Vyšší právní jistota v zaměstnání.	Omezené možnosti podnikání a účasti v řídicích orgánech právnických osob.
Zrušení prokazování rovnocennosti vzdělávání.	

1.2 Dopady právní úpravy všeobecně na zaměstnavatele

Výhody	Nároky
Stabilizace personálního zabezpečení činností (agend) odbornými pracovníky.	Finanční výdaje spojené s nárokem státních úředníků na další odstupné v případě organizačních změn
Odstranění výdajů na vstupní, následné vstupní a manažerské vzdělávání.	Finanční výdaje spojené s přípravou státních úředníků na úřednickou zkoušku a s realizací zkoušek – kompenzace změnou druhů vzdělávání a v rámci alokovaných prostředků na vzdělávání zaměstnanců
Zvýšení kvality státních úředníků; zvýšení kvality činnosti; snížení nákladů na soudní výlohy v důsledku chybných rozhodnutí při výkonu správních činností; zvýšení image úřadů.	Zvýšená administrativní náročnost v personální oblasti (plány vzdělávání, systemizace úřadů.).
Možnosti širšího výběru odborných pracovníků při obsazování úřednických míst.	Finanční nároky spojené s ošatným.
Zvýšení transparentnosti při obsazování volných pracovních míst.	Zřízení a vedení personálního portálu (MV).
Odpolitizování řídicí činnosti – zlepšení kontinuity řízení; snížení rizik vzniku korupčního prostředí.	Zvýšené nároky na zajištění nepřítomnosti zaměstnance z důvodu vyššího nároku na dovolenou a studijní volno.
	Finanční nároky spojené s peněžitým vyrovnáním v souvislosti s § 28 a 33

2. Finanční dopady právní úpravy včetně navrhovaných změn ve vzdělávání

- Finanční dopady navrhované úpravy lze identifikovat zásadně ve dvou oblastech:
- benefity a kompenzační opatření – prodloužená dovolená na 6 týdnů v kalendářním roce, další odstupné podle délky trvání pracovního poměru, odstupné a ošatné (pokud bude stanoveno a v jakém rozsahu),

b) zabezpečování vzdělávání úředníků a vedoucích úředníků a ověřování jejich znalostí úřednickou zkouškou.

Podle údajů Ministerstva financí činí v roce 2013 celkový počet zaměstnanců České republiky v organizačních složkách státu **95 972** (tj. bez úředníků územních samosprávných celků, jejichž postavení je upraveno zákonem č. 312/2002 Sb., bez zaměstnanců ve služebním poměru a státních zástupců, jejichž postavení je taktéž upraveno zvláštními zákony). Protože se navrhovaný zákon nemá vztahovat na soudy, státní zastupitelství a Ústavní soud, je z tohoto množství potřeba odečíst 9 696 zaměstnanců soudů, 1 550 zaměstnanců státních zastupitelství a 125 zaměstnanců Ústavního soudu. Odečteme-li výše uvedený počet zaměstnanců, zbývá celkem **84 601** osob, kterých by se zákon mohl týkat.

Návrh zákona v úvodních ustanoveních stanoví, kdo je ve smyslu zákona státním úředníkem, a to výčtem činností, které jsou v působnosti úřadu státní správy druhem práce úředníka. Počet státních úředníků podle těchto ustanovení není možné v současné době přesně určit, neboť vyplyne zejména z provedených systemizací úřadů a procesního modelování agend. Do tohoto počtu nebudou náležet zaměstnanci v úřadech státní správy vykonávající obslužné nebo technické činnosti, a další činnosti, které nejsou ve výčtu činností uvedeném v § 4 návrhu zákona a dále zaměstnanci, kteří nejsou státními úředníky podle ustanovení § 2 odst. 2. Odborný odhad počtu stávajících zaměstnanců, kteří budou podle zmíněného návrhu zákona zařazeni do kategorie „státní úředník“ se pohybuje okolo **70 tis. osob**.

Benefity a kompenzační opatření se budou vztahovat:

- v případě prodloužené dovolené na všechny státní úředníky, tj. cca 70 tis. osob,
- v případě ošatného na státní úředníky, jejichž počet se bude odvíjet od počtu pracovních míst určených nařízením vlády,
- v případě dalšího odstupného teoreticky na všechny státní úředníky tj. 70 tis. osob; v praxi se počet osob oprávněných čerpat tento benefit bude nižší a bude se odvíjet od skutečností daných v § 28, resp. v § 27 odst. 3 případně i na počtu uplatnění § 33 návrhu zákona, tedy v závislosti na délce pracovních poměrů dotčených úředníků, na počtu úředníků, kteří obdrží výpověď dle § 40 písm. e) a na počtu úředníků, na které se bude vztahovat zákaz konkurence.

Z výše uvedeného je zřejmé, že s výjimkou prodloužené dovolené nelze počet státních úředníků, na které se budou vztahovat benefity a kompenzační opatření uvedené v návrhu zákona přesně určit.

2.1 Finanční náklady na benefity a kompenzační opatření

Finanční dopady prodloužení dovolené na 6 týdnů v roce

Tyto dopady nelze v časovém předstihu kvantifikovat. Předpokládáme, že státní úředník bude plnit řádně své úkoly, tudíž 1 týden dovolené neznamena oproti současnému stavu nárůst platu, ale méně času na plnění úkolů státního úředníka. Zvýšené náklady na mzdové prostředky by mohly vzniknout pouze za předpokladu, že budou státním úředníkům vypláceny mimořádné odměny, které se promítnou do náhrad dovolených. V takovém případě by se celkové zvýšené náklady mohly ročně pohybovat v řádech několika set tisíc korun.

Finanční dopady dalšího odstupného

Jedná se o tzv. další odstupné, které náleží úředníkovi při rozvázání pracovního poměru v případě výpovědi danou vedoucím úřadu z důvodu podle § 39 odst. 1 písm. a) nebo b) nebo dohodou z těchto důvodů. Toto odstupné by náleželo státním úředníkům nad rámec stanovený § 27 návrhu zákona.

Další odstupné je rozděleno na tři skupiny, a to podle délky trvání pracovního poměru úředníka k České republice nebo k územnímu samosprávnému celku anebo služebního poměru k České republice.

Odhad nákladů na další odstupné nemůže zahrnout osoby, které nesplňují ustanovení o dalším odstupném. Počet státních úředníků, na které by se mohlo vztahovat ustanovení o dalším odstupném, není a nemůže být předem kvantifikován.

Dále je třeba si uvědomit, že požadavek stanovený v § 28 odst. 1 písm. c), což je trvání nejméně 20 let zaměstnaneckého poměru – pro další odstupné ve výši čtyřnásobku průměrného měsíčního výdělku, bude v době účinnosti zákona splňovat jen malé procento úředníků, obdobně tomu bude i u požadavku podle § 28 odst. 1 písm. b), což je nejméně 15 let zaměstnaneckého poměru. Současně je třeba zohlednit, že v těchto letech musel úředník vykonávat obdobnou práci v pracovním poměru k České republice nebo územnímu samosprávnému celku anebo služebním poměru k České republice a současně splňovat podmínky stanovené v § 28 tohoto zákona.

O struktuře délky trvání zaměstnaneckého poměru státních úředníků a jejich počtu podle délky trvání zaměstnaneckého poměru nejsou k dispozici exaktní údaje, navíc v době účinnosti zákona bude tato struktura poněkud jiná.

Vycházíme-li z předpokladu, že na další odstupné bude mít po přijetí zákona relativní nárok (jen v případě výpovědi za výše uvedených podmínek) 50 % státních úředníků, tj. 35 tis. osob, a 5 % (míra fluktuace ve státní správě), tj. 1 750, osob z tohoto počtu státních úředníků by ukončilo pracovní poměr za uvedených podmínek, znamenalo by to, při průměrném platu úředníka (v současné době 24 764 Kč; v době účinnosti zákona cca 25 tis. Kč) celkovou finanční zátěž na mzdových prostředcích ve výši:

- 90 - 110 mil. Kč (v případě, že budou při výpovědích převládat státní úředníci s trváním pracovního poměru 10 – 15 let),
- 110 - 130 mil. Kč (v případě, že budou při výpovědích převládat státní úředníci s trváním pracovního poměru 15 - 20 let),
- 130 - 160 mil. Kč (v případě, že budou při výpovědích výrazně převládat státní úředníci s trváním pracovního poměru 20 let a více).

Při zvýšeném počtu státních úředníků, se kterými bude rozvázán pracovní poměr a současně jim vznikne nárok na další odstupné podle § 28 návrhu zákona, se budou dopady, tj. další finanční nároky na mzdové prostředky proti současnému stavu zvyšovat aritmetickou řadou.

Pokud bude návrh zákona o státních úřednících přijat, lze předpokládat zcela opačný trend s tím, že se výrazně posílí stabilita státní správy i v personální oblasti a fluktuace se sníží na 3% (tj. cca 1 050 osob). Při stabilizaci státní správy mohou být tyto finanční dopady podstatně nižší než výše uváděné odhady.

Proto je reálnější kalkulovat následující možné roční finanční dopady:

- 50 - 80 mil. Kč (v případě, že budou při výpovědích převládat státní úředníci s trváním pracovního poměru 10 – 15 let),
- 70 - 90 mil. Kč (v případě, že budou při výpovědích převládat státní úředníci s trváním pracovního poměru 15 - 20 let),
- 90 - 110 mil. Kč (v případě, že budou při výpovědích výrazně převládat státní úředníci s trváním pracovního poměru 20 let a více).

Další odstupné mají některé úřady státní správy již v současné době zakotveno v kolektivních smlouvách. V případě Ministerstva vnitra se další odstupné podle tohoto zákona rovná dalšímu odstupnému v kolektivní smlouvě, v případě Ministerstva obrany je v kolektivní smlouvě dohodnuto další odstupné ještě vyšší, jiné resorty s dalším odstupným v kolektivních smlouvách nepočítají nebo uvádějí nižší než je v návrhu zákona (Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo zemědělství, Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo financí).

Pokud nebude v roce 2014 a dalších letech v kolektivních smlouvách příslušných úřadů státní správy dohodnuto další odstupné navíc (mimo § 28 návrhu zákona), nedojde u některých úřadů státní správy k navýšení finančních dopadů nebo bude jen částečné; v případě Ministerstva vnitra nulové, v případě Ministerstva obrany by mělo dojít k úspoře. V takovém případě by se finanční dopady do rozpočtů úřadů státní správy v porovnání se současným stavem značně lišily; celkem by však byly nižší než výše uváděné částky. Všeobecně lze však konstatovat, že finanční dopady na rozpočty úřadů státní správy by při naplňování tohoto benefitu činily řádově několik desítek až stovek milionů korun. Na základě výše uvedeného se budou v jednotlivých resortech zpočátku vyskytovat rozdíly finančních dopadů na tento benefit. Návrh zákona však nepředjímá změny v kolektivních smlouvách na další léta.

Finanční dopady odstupného podle § 27 odst. 3, tj. výpověď daná vedoucím úřadu na základě § 40 písm. e).

Finanční dopady výše uvedeného ustanovení opět nelze určit, neboť nelze předem předjímat, na kolik státních úředníků se bude vztahovat. Za předpokladu, že v důsledku pracovního úrazu nebo nemoci z povolání nebude moci státní úředník vykonávat svou činnost a vedoucí úřadu mu dá výpověď, náleží státnímu úředníkovi minimálně 12ti násobek průměrného měsíčního platu. Předpokládáme, že využití tohoto ustanovení bude ojedinělé a může se týkat jen jednotlivců, pokud bude vůbec využito. V případě, že by bylo uplatněno u 0,1 až 0,15 % státních úředníků, tj. 70 až 100 osob ročně, znamenalo by to náklady ve výši **21 - 30 mil. Kč**.

Finanční dopady podle § 33 – zákaz konkurence

Nelze předjímat, kolika nebo jakému procentu státních úředníků bude umožněno čerpat peněžité vyrovnání za uvedených podmínek. Předpokládáme, že se bude jednat o jednotlivce, tedy v maximálním počtu 140 - 200 státních úředníků ročně (tj. 0,2 - 0,3 %), pak bude činit celkový roční finanční dopad **21 - 30 mil. Kč**.

Finanční dopady náhrady ošatného (požadavky na oděv úředníků - § 26)

Jedná se o paušální roční náhradu ve výši 10% platové základny pro určení platu a některých náhrad výdajů představitelů státní moci, některých státních orgánů, soudců a poslanců Evropského parlamentu. V tomto případě se nejedná o navýšení nákladů, ale o zcela nový finanční dopad na státní rozpočet.

Vycházíme-li ze sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí č. 18/2013 Sb. ze dne 18. ledna 2013 o vyhlášení výše platové základny pro určení platu a některých náhrad výdajů soudců podle zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů, představuje roční náhrada výdajů na reprezentaci **10 %** z částky 62 856,75 Kč určené v roce 2013 (57 222,50 v roce 2012), tj. zaokrouhleně nahoru 6 300 Kč, vzhledem k očekávané mírné progresi těchto platů lze uvažovat s částkou **6 500 Kč na 1 úředníka**. To znamená, že **při celoplošném uplatnění** tohoto kompenzačního opatření by státní rozpočet byl zatížen celkovou částkou cca **455 mil. Kč ročně**. Rozpočtové kapitoly jednotlivých úřadů by byly zatíženy v závislosti na počtu svých úředníků. Tato částka by znamenala roční finanční dopady na všechny úřady státní správy.

Vzhledem k tomu, že vláda může podle § 26 určit, pro která pracovní místa toto kompenzační opatření platí s ohledem na výkon práce, bude výsledný roční finanční dopad na rozpočty úřadů státní správy nepoměrně menší a bude zřejmě záviset na počtu takto určených pracovních míst a může se řádově pohybovat od nuly do milionů korun v těchto jednotlivých úřadech. Při použití maximálních úsporných opatření, v případě, že taková

pracovní místa budou stanovena jen v minimálním počtu, se bude roční finanční dopad tohoto benefitu pohybovat v řádech několika desítek milionů Kč. Pokud bude tento benefit určen pro pracovní místa 10 % státních úředníků, bude ročně činit **45,5 mil. Kč**.

Odhadované finanční dopady benefitů a kompenzačních opatření celkem v tis. Kč ročně

1. Podle § 24 (prodloužená dovolená o 1 týden).....	500 -	1 000
2. Podle § 28 (další odstupné).....	50 000 -	110 000
3. Podle § 27 odst. 3 (nemoc z povolání, úraz).....	21 000 -	30 000
4. Podle § 33 (zákaz konkurence).....	21 000 -	30 000
5. Podle § 26 (požadavky na oděv úředníků).....	45 500 -	455 000
Celkem.....	138 000 -	626 000

2.2 Finanční dopady v oblasti vzdělávání

Podle návrhu zákona se budou ve státní správě realizovat tři druhy vzdělávání:

- příprava na úřednickou zkoušku a úřednická zkouška,
- vzdělávání vedoucích státních úředníků,
- průběžné vzdělávání.

Finanční nároky na úřady státní správy budou představovat především dopady spojené s přípravou na zkoušku a následnou realizací základních a vyšších úřednických zkoušek, přičemž náklady na základní úřednické zkoušky budou převažovat.

Při uvažovaném počtu 70 tis. státních úředníků a předpokládaných nákladech na 1 zkoušku ve výši 5 tis. Kč (cena není dosud stanovena), by představoval celkový hrubý odhad nákladů úřadů státní správy na ověření znalostí částku 350 mil. Kč.

Pokud ovšem z celkového počtu státních úředníků odečteme úředníky starší 55 let s praxí alespoň 5 let, úředníky s nejméně pětiletou praxí v zaměstnaneckém poměru k České republice, kteří setrvávají v úřadu státní správy, ve kterém byli ke dni účinnosti zákona, a nepřejdou do jiného úřadu státní správy, a úředníky, kteří již složili zkoušku zvláštní odborné způsobilosti (§ 80 odst. 2), můžeme předpokládat, že se povinnost složení zkoušky bude vztahovat maximálně na **40% současných zaměstnanců úřadů státní správy, tj. na 28 tis. státních úředníků**. Odhadované náklady ústředních správních úřadů v prvním roce účinnosti zákona by tedy měly činit cca **140 mil. Kč**; tento odhad nákladů se týká pouze výdajů státních úřadů na úhradu samotné zkoušky za předpokládané ceny zkoušky 5 tis. Kč, bez nákladů na přípravu ke zkoušce.

Po uplynutí prvního roku účinnosti zákona je třeba počítat s náklady na zkoušky pro nové státní úředníky. Uvažujeme-li po stabilizaci státní správy s maximálně 3% fluktuací státních úředníků, na které se bude vztahovat povinnost absolvování úřednické zkoušky a vezmeme-li v úvahu, že značné procento státních úředníků bude nadále přecházet z jednoho úřadu státní správy na druhý i s platnou úřednickou zkouškou, bude se povinnost složení úřednické zkoušky ročně vztahovat na cca 1 000 - 1200 státních úředníků. Náklady na vykonání zkoušky by se v prvním roce účinnosti zákona měly pohybovat okolo částky **4,2 - 5 mil. Kč ročně**.

K těmto nákladům je třeba ještě uvažovat s náklady na případné první opakované zkoušky úředníků, kdy úřad hradí polovinu nákladů na zkoušku (§ 62 odst. 2). Dosavadní počet opakovaných zkoušek činil 1-2 % uchazečů. Nelze předjímat náročnost úřednických zkoušek, kvalitu a nároky zkušebních komisařů a připravenost uchazečů, ale pokud by byl počet opakovaných úřednických zkoušek ve výši 2 % z celkového počtu uchazečů, činily by náklady úřadů státní správy v prvním roce cca **1,4 mil Kč**. V dalších letech poté **50 – 100 tis. Kč ročně**.

K nákladům je třeba ještě počítat s náklady na přípravu státních úředníků ke zkouškám. Ceny současných dvoutýdenních kurzů prezenční formou studia se pohybují kolem 20 tis. Kč. Návrh zákona stanoví v § 25 pět pracovních dnů volna s náhradou průměrného platu pro přípravu státního úředníka na vykonání zkoušky. V případě intenzivního týdenního kurzu prezenční formou se sníží jeho cena na polovinu, tj. 10 tis. Kč. To znamená, že celkové náklady úřadů státní správy na přípravu státních úředníků k úřednickým zkouškám by měly v prvním roku účinnosti zákona představovat částku cca **280 mil. Kč**. O těchto nákladech lze uvažovat pouze v případě, že by se všichni dotčení státní úředníci připravovali na úřednickou zkoušku prezenční formou studia. Poté znatelně klesnou. Při míře fluktuace 3% - 5% by roční náklady na přípravu nových státních úředníků prezenční formou studia představovaly částku 8,4 – 14 mil. Kč (za předpokladu stejné věkové a zkušenostní struktury nových státních úředníků).

Vzhledem k tomu, že značná část stávajících i nových úředníků může využít formu řízeného samostudia, lze předpokládat, že se náklady na přípravu státních úředníků k úřednickým zkouškám sníží na polovinu, tj. **140 mil. Kč v prvním roku účinnosti zákona**, v dalších letech na částku **4,2 – 7 mil. Kč ročně**,

Další příprava vedoucích státních úředníků (předpokládáme-li jejich 10 % podíl na celkovém počtu úředníků) v celkovém počtu 7 tis. osob, může představovat další finanční náklady ve výši cca 70 – 85 mil. Kč. (v prvních třech letech účinnosti zákona). Roční náklady by se měly pohybovat kolem částky **25 – 30 mil. Kč**, po třech letech účinnosti zákona okolo částky **2 – 2,5 mil. Kč ročně**.

Odhadované finanční dopady vzdělávání a ověřování způsobilosti celkem v tis. Kč ročně v prvním roku účinnosti zákona a v dalších letech

	v 1. roku	v dalších 3 letech	po 3 letech
	(ročně)	(ročně)	(ročně)
1. náklady na zkoušky.....	140 000.....	7 000.....	7 000
2. náklady na opakované zkoušky	1 400.....	100	100
3. náklady na přípravu státních úředníků ke zkouškám..	140 000.....	7 000.....	7 000
4. náklady na další vzdělávání a vyšší zkoušky.....	10 000.....	25 000.....	2 500
Celkem.....	381 400.....	39 100.....	25 000

Celkové finanční nároky na vzdělávání státních úředníků a ověřování jejich znalostí zkouškou podle návrhu tohoto zákona a za výše uvedených podmínek by mohly v prvním roce účinnosti zákona dosáhnout částky 381 mil. Kč; roční náklady na vzdělávání by v prvních třech letech implementace znamenaly částku cca 39 mil. Kč.

Finanční náklady úřadů státní správy na přípravu úředníků ke zkouškám lze výrazně snížit využitím e-learningových kurzů. Další kompenzaci finančních nákladů na přípravu úředníků na zkoušky lze očekávat zrušením tzv. vstupního vzdělávání, vstupního následného vzdělávání a manažerského vzdělávání a ve využití průběžného vzdělávání (které může do jisté míry nahradit přípravu zejména na úřednické zkoušky vedoucích státních úředníků).

V dalších letech by se měly náklady na přípravu a zkoušky státních úředníků výrazně snížit, neboť požadavky na prokázání úřednické způsobilosti se budou vztahovat jen na nové státní úředníky. Při uvažované 5 % fluktuaci, by uvažované náklady na přípravu a absolvování úřednických zkoušek měly činit maximálně 40 mil. Kč ročně. Tyto náklady by byly zapotřebí pouze v tom případě, že by do státní správy přicházeli zcela noví státní úředníci z jiných odvětví. S přihlédnutím k tomu, že státní úředníci mohou přecházet mezi jednotlivými úřady státní správy, což je velmi častým jevem, budou celkové náklady

na přípravu a zkoušky u těchto státních úředníků výrazně nižší, odhadem necelých cca 50% ze shora uvedené částky.

Finanční prostředky spojené s přípravou a ověřováním znalostí státních úředníků formou zkoušek však nemusí představovat vůči současnému stavu značné vícenáklady, neboť mohou být financovány z prostředků alokovaných úřady státní správy na základě usnesení vlády ze dne 30. listopadu 2005 č. 1542 o Pravidlech vzdělávání zaměstnanců ve správních úřadech. V tomto usnesení bylo doporučeno ústředním správním úřadům vyčleňovat finanční prostředky na vzdělávání zaměstnanců 2,5 % z objemu mzdových prostředků na hrubé mzdy.

S výjimkou 1. roku účinnosti zákona by měly ústřední správní úřady financovat přípravu státních úředníků a ověřování jejich způsobilosti zkouškou v rámci svých rozpočtových kapitol.

VII. Finanční dopady návrhu zákona na skupiny dotčených subjektů

Rozpočty ústředních správních úřadů

Pro vzdělávání zaměstnanců v orgánech státní správy je v současné době platné usnesení vlády ze dne 30. listopadu 2005 č. 1542 o Pravidlech vzdělávání zaměstnanců ve správních úřadech. V tomto usnesení bylo doporučeno úřadům státní správy vyčleňovat finanční prostředky na vzdělávání zaměstnanců ve výši 2,5 % z objemu mzdových prostředků na hrubé mzdy. Jedná se však o objem finančních prostředků na vzdělávání **všech zaměstnanců** úřadů státní správy. Nicméně i po odečtení prostředků vynakládaných na všeobecná školení a vzdělávání, která nesouvisejí s přípravou a prokazováním odborné způsobilosti úředníků by měly úřady státní správy disponovat určitým objemem finančních prostředků, který by měl finanční náklady spojené se zabezpečením přípravy úředníků a ověřováním znalostí z velké části pokrýt.

O rozdílném plánování a čerpání finančních prostředků úřadů státní správy na vzdělávání zaměstnanců svědčí následující tabulkové srovnání zpracované na základě údajů předaných ústředními správními úřady Ministerstvu vnitra v rámci zpracování Výroční zprávy o vzdělávání pro vládu:

Název správního úřadu:	Plánované prostředky na vzdělávání, v tis. Kč	Plánované prostředky na vzdělávání, jako % z nákladů na platy zaměstnanců	Vydané prostředky na vzdělávání, v tis. Kč	Vydané prostředky na vzdělávání, jako % z výdajů na platy zaměstnanců
Státní ústav pro kontrolu léčiv	6303	3,98	2868	1,84
Krajská hygienická stanice Moravskoslezského kraje	2351	2,24	1035	0,99
Krajská hygienická stanice Libereckého kraje	192	0,0047	192	0,0047
Ministerstvo vnitra	20.666	1,92	19.733,5	1,83
Puncovní úřad	764	2,05	889	2,38
Krajská hygienická stanice Středočeského	1337	1,26	1334	1,28

kraje				
Úřad pro ochranu hospodářské soutěže	5997	11,94	4394,88	7,67
Generální ředitelství cel	37826	1,32	37523	1,31
Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví	1300	2,23	822	1,41
Krajská hygienická stanice Olomouckého kraje	900	1,6	800	1,4
Český telekomunikační úřad	4843	2,4	3720	1,8
Správa úložišť radioaktivních odpadů	708	3,6	453	2,3
Český báňský úřad	356	0,3	324	0,3
ČR -Státní energetická inspekce	195	0,299	195	0,299
Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy	2000	0,01	1252	0,004
Krajská hygienická stanice kraje Vysočina	700	1,52	764	1,66
Česká školní inspekce	3393,013	1,57	3359,605	1,55
Ministerstvo průmyslu a obchodu	5828	1,2	5582	1,1
Ministerstvo dopravy	4958 tis. Kč	2,53	4478 tis. Kč	2,24
Ministerstvo zdravotnictví	1.900	1,24	1.531	1
Státní úřad inspekce práce	2.400	1,52	2.205	1,4
Drážní inspekce	204	1	204	0.9251
Energetický regulační úřad	995	1,54	469	0,73
Úřad pro civilní letectví	5050	5,93	4987	5,85
Institut vzdělávání Vězeňské služby ČR	33,083	69,64	38,848	63,27
Hygienická stanice hl. m. Prahy	160	0,16	232	0,23
Česká obchodní inspekce	1.436	0,72	1.463	0,73
Krajská hygienická stanice Jihomoravského kraje	138	0,16	118	0,13
Česká správa sociálního zabezpečení,	45000	2,01	40606	1,82

Úřad průmyslového vlastnictví	3000	2,99	3252	3,22
Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR	8830501	2,23	5362135	1,36
Krajská hygienická stanice Ústeckého kraje	516	0,38	512	0,67
Úřad práce České republiky	8495	0	6483	0
Krajská hygienická stanice Karlovarského kraje	100	0,5	83	0,4
Správa státních hmotných rezerv	1040	0,9	678	0,6
Úřad pro mezinárodněprávní ochranu dětí	155,2	2,27	154,9	2,27
Krajská hygienická stanice Královéhradeckého kraje	923,1	0,025	816,1	0,0221
Drážní úřad	123	0,5	122	0,005
Krajská hygienická stanice Jihočeského kraje	146	0,2	146	0,3
Český statistický úřad	5175	0,58	4894	0,62
Krajská hygienická stanice Zlínského kraje	900	2,5	904	2,51
Generální finační ředitelství	20603,61	0,408285714	19598,94	0,388875
Ministerstvo financí	16271	2,41	9804	1,47
Český úřad pro zkoušení zbraní a střeliva	480	2,35	462	2,26
Ministerstvo pro místní rozvoj	7020	2,1	5700	1,7
Úřad vlády ČR				
Krajská hygienická stanice Plzeňského kraje	890	0,017	737	1,4
Úřad Rady pro rozhlasové a televizní vysílání	925,8	6,8	900,1	6,67
Národní bezpečnostní úřad	1670	1,04	1778	1,11
Státní úřad pro jadernou bezpečnost	4582	7,32	1568	3,61
Státní plavební správa	523	1,65	498	1,58

Ministerstvo zahraničních věcí				
Ministerstvo kultury	3961	2,5	3982	2,5
Ministerstvo zemědělství	11000	1,69	10 989	1,69
Správa Národního parku České Švýcarsko	260	1,4	244	1,34
Ministerstvo životního prostředí	6200	1,8	6158	1,78
Ministerstvo obrany	32676	6,1	2788	0,5
celkem v tis. Kč	10112769,81	175,4229857	6223965,773	165,219675
průměr % na VZD		3,077596241		2,898590789
v Kč	10 112 769 810 Kč		6 223 965 773 Kč	

Tento přehled je pouze orientační a slouží ke srovnání výdajů jednotlivých správních orgánů na vzdělávání v souvislosti s doporučením obsaženém v usnesení vlády ze dne 30. listopadu 2005 č 1542 o Pravidlech vzdělávání zaměstnanců ve správních úřadech. V tabulce jsou uvedeny výdaje v r. 2011 na vzdělávání a školení zaměstnanců – nikoli jen na odbornou přípravu úředníků a ověřování jejich znalostí podle tohoto návrhu zákona.

Jako doplňující informace se uvádí výdaje ministerstev, krajů a Hlavního města Prahy v položce 5167 – Služby školení a vzdělávání ve státním závěrečném účtu za rok **2010** :

Celková suma prostředků na platy ÚSÚ a krajů: 61 521 430 000,- Kč

Celková suma na vzdělávání podle pravidel: 1 538 036 000,- Kč

(objem prostředků na platy x 0, 025)

Čerpáno celkem : **934 361 300,- Kč**

z toho:

ministerstva 847 596 970,- Kč

kraje 41 132 140,- Kč

Praha 45 632 190,- Kč

Rozdíl **603 674 700,- Kč (60,7%)**

Finanční dopady navrhované právní úpravy na rozpočty úřadů státní správy nelze spatřovat jen v oblasti vzdělávání státních úředníků, ale v poskytování benefitů a kompenzačních opatření, pokud by tyto byly uplatňovány v nejširším rozsahu.

Další dopady mohou být spojeny s vyšší administrativní náročností na úseku personální práce, a to zejména v prvním roku účinnosti zákona. Mírně zvýšené náklady na úseku personální práce lze předpokládat i v dalších letech.

Náklady účastníků procesu vzdělávání

Náklady úředníků

V případě neúspěchu u řádné zkoušky si hradí polovinu nákladů na opakovanou zkoušku žadatel. Předpokládá se, že cena zkoušky (bez přípravy) bude cca 5 000 Kč. Státní úředník by tedy hradil cca 2 500 Kč. Podle dosavadní chybovosti kolem 1 - 2 % vykazované při zkouškách odborné způsobilosti úředníků lze předpokládat, že se dopady spojené úhradou opakované zkoušky dotknou cca 500 až 1 000 úředníků ročně, což představuje celkové náklady této skupiny zúčastněných subjektů v rozmezí **2,5 – 5 mil. Kč**. Tyto odhadované

náklady uchazečů o absolvování úřednické zkoušky se projeví při celoplošném uplatnění povinnosti složení zkoušky pro všechny úředníky státní správy, a to v prvních třech letech od nabytí účinnosti zákona. V dalších letech podstatně klesnou.

Finanční dopady na předkladatele – Ministerstvo vnitra

Mimo výše uvedených očekávaných dopadů do rozpočtu úřadů je třeba uvést finanční zatížení v souvislosti s realizací Projektu „Vytvoření a implementace interaktivního personálního portálu pro potřeby zaměstnanců ve veřejné správě“. Projekt pod registračním číslem CZ.1.04/4.1.00/38.00002 je financován z Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost. Příjemcem dotace je Ministerstvo vnitra

Projekt byl zahájen dne 1. května 2010 a jeho ukončení se předpokládá 30. června 2014. Náklady projektu jsou plánovány ve výši 50 183 862,50 Kč. 85% nákladů, tj. částka 42 656 283 Kč je hrazena z evropských strukturálních fondů, 15 % nákladů, tj. 7 527 579 Kč je hrazeno z prostředků alokovaných v rozpočtu Ministerstva vnitra. Po ukončení projektu se v průběhu dalších 5 let počítá s náklady na provoz personálního portálu s částkou **100 tis. ročně**. Správcem portálu je Ministerstvo vnitra.

Finanční náklady vzniknou Ministerstvu vnitra v souvislosti se zajišťováním státního dohledu na úrovni a obsahem přípravy a úřednických zkoušek a zejména při akreditaci subjektů poskytujících programy pro přípravu a vzdělávání státních úředníků (autorizace vysokých škol) a zajišťování zkoušek (zkušební komisaři, zkušební komise).

V této souvislosti bude třeba personálně posílit příslušný útvar Ministerstva vnitra minimálně o 6 - 8 osob, a to včetně personálního zajištění provozu personálního portálu, což představuje zvýšení finančních nákladů včetně výdajů na věcné vybavení ve výši cca **4 - 5 mil. Kč**.

VIII. Státní rozpočet

Negativní dopady – náklady

Zvýšené požadavky oproti současnému stavu se projeví v případě realizace ošatného. Ošatné by činilo ročně v průměru na 1 úředníka 6 500 Kč ročně. Při uvažovaném současném počtu úředníků pak v plném rozsahu představuje částku cca 455 mil. Kč. Nepředpokládá se však, že bude uplatněn plošně pro všechny státní úředníky a jeho skutečný finanční dopad tak bude odvislý od nařízení vlády, které stanoví pracovní místa, kde bude požadován zvláštní oděv.

V případě další odstupného se budou pohybovat náklady jednotlivých úřadů státní správy v řádech statisíců až několika milionů korun, a to v závislosti na počtu státních úředníků, s nimiž bude rozvázán pracovní poměr za podmínek stanovených v zákoně.

V případě uplatnění ošatného podle § 26 návrhu zákona u 10 % státních úředníků a dále v závislosti na počtu státních úředníků, na které se bude vztahovat „další odstupné“ podle § 28 návrhu zákona a s ohledem na vytváření prostředků na vzdělávání v jednotlivých úřadech státní správy a na jejich účelné využívání je možné odhadovat, že se finanční dopady implementace zákona na státní rozpočet budou v prvním roku nabytí jeho účinnosti pohybovat **okolo částky 519,5 mil. Kč**.

Rozhodujícím faktorem je povinnost státních úředníků složit do 12 měsíců od účinnosti zákona úřednickou zkoušku. V současné době nelze předjímat, jakým způsobem a s jakou finanční náročností se bude odehrávat příprava státních úředníků na úřednické zkoušky. Důležitou roli hraje způsob přípravy, zda samostudiem, e-learningovým kurzem či prezenční formou studia. Není ani zcela přesně znám počet státních úředníků, kteří budou povinni prokázat své znalosti úřednickou zkouškou. Vzhledem k tomu, že tato povinnost není stanovena celoplošně (viz přechodná ustanovení), lze pouze odhadovat, že z celkového počtu

cca 70 tis. dotčených státních úředníků bude mít tuto povinnost v prvním roku účinnosti zákona cca 40%, tj. 28 tis. státních úředníků. I přes tento snížený počet bude implementace zákona znamenat v prvním roce účinnosti značné náklady a zvýšení administrativní náročnosti na personální práci.

Po tomto období by se měla výše dopadů implementace velmi výrazně snížit, a to v důsledku rapidního snížení nákladů úřadů státní správy na přípravu státních úředníků ke zkouškám úřednické způsobilosti a v důsledku značného snížení finančních nákladů na úhradu zkoušek a přípravu, a to na cca **200 mil. Kč ročně** (pokud nebude na základě nařízení vlády celoplošně uplatněno ošatné a sníží se výplata dalšího odstupného).

Výše nároků implementace zákona na státní rozpočet závisí zejména na :

- počtu zaměstnanců úřadů státní správy, kterým bude dle zákona přiznán statut státního úředníka,
- počtu státních úředníků, jejichž povinností bude složit úřednickou zkoušku,
- cenách přípravných kurzů a cenách zkoušek účtovaných akreditovanými organizacemi,
- rozsahu uplatnění dalšího odstupného a odstupného z dalších důvodů,
- rozsahu uplatnění ošatného,
- využití prostředků na vzdělávání úředníků a další vzdělávání vedoucích úředníků alokovaných v souladu s doporučením obsaženým v usnesení vlády 30. listopadu 2005 č. 1542, o pravidlech vzdělávání zaměstnanců ve správních úřadech,
- počtu a rozsahu organizačních změn v úřadech státní správy,
- personální politice v úřadech státní správy.

Pozitivní finanční dopady – úspory, přínosy

- úspory při zrušení vstupního a následného vstupního vzdělávání,
- s vyšší odbornou úrovní státních úředníků lze očekávat i menší počet pochybení úřadů včetně nákladů na soudní spory a arbitráže (Ministerstvo financí vyplatilo v roce 2011 v této souvislosti více jak 14 mil. Kč, z toho za územní samosprávné celky pouze necelých 800 tis. Kč). Nelze s předstihem vyčíslit.

Závěr

Implementace návrhu zákona si vyžádá v prvním roku účinnosti zákona finanční prostředky, které budou mít dopad na státní rozpočet, respektive do rozpočtových kapitol.

Zcela novou nákladovou položku představují prostředky, které bude třeba vynaložit na benefity a kompenzační opatření stanovené státním úředníkům v tomto zákoně. Jedná se o skutečně navýšení finančních výdajů úřadů státní správy.

Pokud se týká **ošatného** podle § 26 návrhu zákona, náklady na jeho poskytování státním úředníkům se mohou velmi různit v jednotlivých úřadech státní správy, neboť užití tohoto kompenzačního opatření nemusí být stanoveno celoplošně pro všechny státní úředníky. O rozsahu uplatnění ošatného má dle návrhu zákona rozhodnou vláda svým nařízením. Náklady při jeho celoplošném uplatnění by činily **455 mil. Kč ročně**, lze však předpokládat, že na základě úsporných opatření v jednotlivých úřadech státní správy budou značně nižší a budou se pohybovat v řádech až několika milionů korun ročně.

Značné výdaje bude v prvním roku účinnosti zákona představovat povinnost složení úřednické zkoušky. Při celoplošném uplatnění této povinnosti by to znamenalo finanční dopad ve výši cca 1 mld. Kč. Přechodná ustanovení však stanoví, kteří státní úředníci jsou v tomto období povinni zkoušku složit, takže celkové náklady na přípravu státních úředníků na úřednické zkoušky a na jejich absolvování budou činit v prvním roku účinnosti zákona cca **380 mil. Kč**. I tyto finanční dopady, resp. jejich výše bude ovlivněna:

- způsobem přípravy státních úředníků,
- cenou prezenčních nebo e-learningových kurzů,
- cenou hrazenou za vykonání zkoušky,
- výší odměn lektorům,
- výší odměn zkušebními komisařům (hrazení jejich nákladů),
- skutečným (přesným) počtem dotčených státních úředníků,
- konkrétní situaci na „trhu“ vzdělávání ve státní správě.

Zpracovatel vycházel z cen a údajů, které byly poskytnuty Institutem pro veřejnou správu, který v roce 2013 končí svou činnost a dosud zajišťoval většinu přípravy úředníků (především úředníků územních samosprávních celků podle zákona č. 312/2002 Sb.) na zkoušky zvláštní odborné způsobilosti a samotné zkoušky. Ve státní správě povinnost prokazování úřednické či zvláštní odborné způsobilosti dosud nebyly zakotvena. V současné době nejsou tyto ovlivňující aspekty známy, neboť nejsou k dispozici údaje o cenách vzdělávacích kurzů a cenách zkoušek. Dosud nemohou být podle zákona (jehož návrh se teprve předkládá) akreditovány fyzické či právnické osoby oprávněné k poskytování vzdělávání státních úředníků a zajišťování úřednických zkoušek. Tudíž není možné získat údaje o cenách, které budou v souladu se zákonem a svou akreditací uplatňovat.

Další finanční výdaje spojené s implementací zákona pohybující se řádově v milionech korun bude mít zřejmě Ministerstvo vnitra, a to v souvislosti s vedením personálního portálu a s rolí gestora za kvalitní přípravu a realizaci úřednických zkoušek.

Přínosy navrhované úpravy je možné hodnotit pouze kvalitativním způsobem, pozitivní finanční dopady lze odhadovat pouze v některých případech. Tato skutečnost vylučuje exaktní, kvantitativní porovnání přínosů a dopadů.

Nejdůležitějším přínosem implementace navrhované právní úpravy je vytvoření podmínek pro zkvalitnění výkonu státní správy prostřednictvím vzdělaných státních úředníků a pro odpolitizování státní správy, které s sebou přinese její větší stabilitu, větší spokojenost občanů, jasná pravidla chování, vystupování a činnosti státních úředníků, možnosti přesnějšího a transparentního plánování využití mzdových finančních prostředků a prostředků na vzdělávání státních úředníků a snížení rizik korupce a vzniku korupčního prostředí ve státní správě.

IX. Implementace a vynucování

Účinnost zákona se předpokládá od 1. ledna 2014 s výjimkou § 50 a 68, které souvisejí se zřízením personálního portálu, jejichž účinnost se předpokládá od 1. ledna 2015.

Gstorem za vzdělávání úředníků je Ministerstvo vnitra. Ministerstvo vnitra rovněž každoročně zpracovává zprávu o stavu vzdělávání úředníků v České republice a předkládá jí vládě vždy do konce měsíce června každého kalendářního roku. V této souvislosti se předpokládá, že po uplynutí tří let od účinnosti navrhovaného zákona, bude společně se zprávou pro vládu doporučeno provést zpětné hodnocení dopadů regulace, tzv. RIA ex post.

X. Konzultace a zdroje dat

Ke zpracování návrhu tohoto zákona byl využit „Věcný záměr zákona o úřednících a zaměstnancích veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě“, poznatky z diskuse k tomuto věcnému záměru ve vládě, poznatky pracovní komise složené ze zainteresovaných orgánů, poznatky z připomínkového řízení k návrhu věcného záměru zákona, zejména

stanovisko Legislativní rady vlády. Dále bylo využito připomínek a poznatků z připomínkového řízení konaného k „Tezím zákona o úřednících veřejné správy“, které reagovaly na věcnou diskuzi členů vlády v rámci projednávání věcného záměru zákona a připomínkového řízení k návrhu zákona.

Při zpracování návrhu zákona byly především použity údaje Českého statistického úřadu, Ministerstva vnitra, Ministerstva financí a Institutu pro veřejnou správu Praha.

XI. Hodnocení korupčních rizik

Návrh zákona upravuje vztahy státu a jeho úředníků, jejich právní postavení v pracovním procesu a vzájemné povinnosti i nároky. Navazuje na platný, ale ne plně účinný zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a využívá poznatků z implementace zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávních celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Vyplývá z vládou schváleného věcného záměru zákona a tezí k návrhu zákona. Vzhledem k tomu, že upravuje vztahy mezi zaměstnanci státu a státem, respektive úřady státní správy a nevytváří povinnosti ani závazky pro další subjekty (občany, úředníky samosprávy, podnikatelské subjekty) je vyvážený a pro dotčenou skupinu subjektů přiměřený. Nerozšiřuje kompetence úřadů státní správy vůči ostatním subjektům mimo vlastních zaměstnanců – státních úředníků s výjimkou posílení odpovědnosti Ministerstva vnitra za koordinaci vzdělávání státních úředníků a za vedení personálního portálu.

Efektivita implementovaných opatření stanovených zákonem je především ve zlepšení úrovně výkonu státní správy. Zákon jasně stanoví odpovědnost na jednotlivých stupních řízení v úřadech státní správy, povinnosti a kompetence státních úředníků na jednotlivých stupních, požadavky na jejich vzdělání a další vzdělávání a prokazování znalostí a dovedností nezbytných k výkonu práce státního úředníka; vymezuje činnosti státního úředníka v úřadu státní správy a stanoví přesná pravidla pro obsazování úřednických míst i hodnocení výkonu státního úředníka formou pravidelného pracovního hodnocení.

Jasným vymezením podmínek přijímacího řízení formou výběrového řízení, které umožňuje účast veřejnosti – uchazečů o místo státního úředníka mimo sféru státní správy, eliminuje možné projevy nepotismu a klientelismu.

Rozhodovací pravomoci ve smyslu tohoto zákona jsou ve značné míře dány vedoucímu úřadu státní správy a v podstatě se, mimo pravidel pro přijímání uchazečů na volná pracovní místa, netýkají veřejnosti. Počet respektive skupiny dotčených subjektů touto legislativní úpravou jsou podrobně uvedeny v předchozím hodnocení dopadů regulace, a to včetně pozitivních i negativních a finančních dopadů na jednotlivé skupiny subjektů a státní rozpočet. Návrh zákona nemá negativní vliv na dostupnost informací ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, naopak jsou touto legislativní normou stanoveny jak povinnosti státních úředníků, tak podmínky přijímání uchazečů o pracovní místo státního úředníka. K transparentnosti přispívá využití veřejně přístupného personálního portálu, jehož správcem je Ministerstvo vnitra.

Zákon přesně a přísněji stanoví předpoklady pro přijímání a zastávání pracovního místa úředníka:

- předpoklad bezúhonnosti v § 9 návrhu zákona,
- předpoklad spolehlivosti v § 10 návrhu zákona,
- druhy výběrového řízení a stanovení jasných podmínek zveřejněných na personálním portálu v § 12 a 13,

- exaktně stanovené povinnosti úředníka v § 29 návrhu zákona a dodržování etického kodexu, a dalších povinností jako nahlášení protiprávního jednání či pokynu nebo zákaz podnikatelské činnosti, členství v řídicích či kontrolních orgánech podnikajících právnických osob,
- zákaz konkurence v § 32 návrhu zákona,
- zařazení tematiky protikorupčních opatření do vzdělávání a průběžného vzdělávání úředníků státní správy.

Výše uvedená opatření zakotvená v zákoně sledují cíl eliminace možností vzniku korupčního prostředí a korupčního jednání ve státní správě. Jejich naplnění představuje znatelné omezení možností jejího vzniku.

XII. Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů

Navrhovaný zákon nebude mít negativní dopad na oblast ochrany soukromí a osobních údajů.

Předkládaný návrh je zpracován v souladu s nejnovějšími trendy uplatňovanými v judikátech správních soudů vztahujících se k této oblasti, implementace tohoto zákona nemá žádné negativní dopady na oblast ochrany soukromí a zpracování osobních údajů. Úředníci jsou povinni dodržovat platné právní předpisy o ochraně osobních údajů, tedy řídit se zákonem č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a dodržovat mlčenlivost o všech skutečnostech, o nichž se dozví při výkonu své práce.

Předkládaný návrh zákona neobsahuje žádnou zvláštní úpravu pro oblast svobodného přístupu k informacím pro získávání osobních údajů o platech státních úředníků včetně přístupu k personálním materiálům státních úředníků obsahujícím citlivé a osobní údaje, které shromažďuje zaměstnavatel jako součást osobního spisu každého úředníka. Pokud žadatel o informace bude formulovat svůj dotaz jako dotaz na podmínky poskytnutých veřejných prostředků (osobního příplatku, mimořádné odměny), může podle současné judikatury požadovat podrobné informace o odborné kvalifikaci státního úředníka, o absolvovaném vzdělávání a školení atd. Žadatel o informace například může chtít poskytnout kopii pracovní smlouvy či dokonce kopii pracovního hodnocení úředníka. Přestože do těchto důsledků judikatura správních soudů zatím ještě nedospěla, jednou již nastolený trend je v tomto směru jednoznačný.

ZVLÁŠTNÍ ČÁST

K § 1

Stanoví se předmět právní úpravy.

K § 2 a 3

S ohledem na účel zákona se navrhuje, aby se zákon vztahoval na zaměstnance v pracovním poměru k České republice zařazené v úřadech státní správy, kteří nejsou ve služebním poměru k České republice.

Zaměstnanci vykonávající veřejnou správu, kteří nejsou v pracovním poměru k České republice, režimu zákona podléhat nebudou (např. zaměstnanci České národní banky).

Zákon současně vymezuje úřad státní správy, což by mělo eliminovat v maximální možné míře otázky zařazení jednotlivých organizačních složek státu a obdobných útvarů pod režim zákona.

Úřadem státní správy jsou podle § 3 odst. 1 všechna ministerstva, ústřední správní úřady uvedené v zákoně č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, Generální finanční ředitelství, Odvolací finanční ředitelství, Specializovaný finanční úřad, finanční úřady, Generální ředitelství cel, celní úřady, Úřad práce České republiky, Státní úřad inspekce práce, oblastní inspektoráty práce, Úřad pro mezinárodněprávní ochranu dětí, Úřad pro obrannou standardizaci, katalogizaci a státní ověřování jakosti, krajská vojenská velitelství, újezdní úřady, hasičské záchranné sbory krajů, Národní archiv, státní oblastní archivy, Česká inspekce životního prostředí, Správa Národního parku České Švýcarsko, Státní energetická inspekce, Český úřad pro zkoušení zbraní a střeliva, Česká obchodní inspekce, Puncovní úřad, Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví, Úřad pro civilní letectví, Státní plavební správa, Drážní úřad, Drážní inspekce, Státní veterinární správa, Ústav pro státní kontrolu veterinárních biopreparátů a léčiv, Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský, Státní rostlinolékařská správa, Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Česká plemenářská inspekce, Česká školní inspekce, Státní ústav pro kontrolu léčiv, krajské hygienické stanice, katastrální úřady, Zeměměřický úřad, zeměměřické a katastrální inspektoráty, obvodní báňské úřady. Dále se zákon vztahuje na bezpečnostní sbory, kterými jsou Policie České republiky, Hasičský záchranný sbor České republiky, Celní správa České republiky a Vězeňská služba České republiky. Prostřednictvím „změnového“ zákona bude zajištěno vztahování institucionální působnosti zákona též na Úřad pro ochranu osobních údajů, Technologickou agenturu České republiky, Grantovou agenturu České republiky, Kancelář finančního arbitra České republiky, Úřad pro studium totalitních režimů, Českou správu sociálního zabezpečení a okresní správy sociálního zabezpečení, a to tak, že v zákonech, které tyto organizační složky České republiky zřizují, bude doplněno, že jde o správní úřady.

Co se týče osobní působnosti, režimu zákona budou podléhat úředníci, kterými jsou zaměstnanci v pracovním poměru k České republice zařazení v úřadu státní správy, jejichž druhem práce je alespoň jedna z činností uvedená v § 4.

Pokud jde o vedoucího úřadu státní správy (vedoucí úřadu státní správy je osoba, která stojí v čele úřadu státní správy), s výjimkou vedoucích ústředních správních úřadů, nevyplývá-li ze zvláštního zákona, že jeho funkce nezakládá pracovníprávní poměr, považuje se za vedoucího úředníka a vztahuje se tak na něj navrhovaný zákon se stanovenými výjimkami.

Zákon se nebude vztahovat na

- zaměstnance České republiky zařazené v úřadech státní správy, kteří vykonávají činnosti neuvedené v § 4 zákona (např. správa majetku, ekonomická činnost, pomocné, servisní a manuální práce),

- zaměstnance, jejichž pracovněprávní vztah k České republice je založen uzavřením dohody o provedení práce nebo dohody o pracovní činnosti,
- „civilní“ zaměstnance České republiky zařazené ve zpravodajských službách,
- zaměstnance České republiky zařazené v Kanceláři prezidenta republiky, Kanceláři Poslanecké sněmovny, Kanceláři Senátu, Kanceláři veřejného ochránce práv a Nejvyšším kontrolním úřadu,
- vedoucí ústředních správních úřadů,
- náměstky členů vlády.

Na pracovněprávní vztahy úředníků neupravené navrhovaným zákonem se bude vztahovat zákoník práce a ostatní pracovněprávní předpisy. Na zaměstnance, jejichž zaměstnavatelem je Česká republika, na které se navrhovaný zákon nebude vztahovat, se nadále bude vztahovat v plném rozsahu zákoník práce a ostatní pracovněprávní předpisy.

K § 4

Navrhovaný zákon se vztahuje na úředníky zařazené v úřadu státní správy vykonávající vyjmenované činnosti v rozsahu působnosti úřadu státní správy, tzn. jejich výkon bude limitován rámcem působnosti daného úřadu státní správy (čl. 79 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky).

Navrhované činnosti byly v zásadě převzaty ze služebního zákona. Jedná se o činnosti, které jsou přímým výkonem působnosti úřadu státní správy nebo s tímto výkonem úzce souvisí a mají zásadní vliv na jeho kvalitu. Na osoby tyto činnosti vykonávající by tak měly být kladeny zvýšené požadavky. Ty jsou realizovány především stanovením předpokladů pro zastávání pracovního místa úředníka, stanovením zvýšených povinností (včetně povinnosti vzdělávat se a podrobit se pracovnímu hodnocení) a stanovením pravidel pro přijetí na pracovní místo úředníka.

Činnost uvedená v § 4 písm. g) návrhu zákona, tedy pojem „kontrola“ zahrnuje i pojmy „dohled“ a „dozor“. V souvislosti s přijetím zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), navíc dochází k nahrazení pojmů „dozor“ a „dohled“ pojmem „kontrola“. Pojem kontrola zahrnuje i finanční kontrolu, ve smyslu vnější finanční kontroly podle § 3 odst. 1 písm. a) zákona č. 320/2000 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

Součástí činnosti „příprava právních předpisů“ je např. i vydávání cenových rozhodnutí. Cenová rozhodnutí podle ustálené judikatury Ústavního soudu (viz např. usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 50/02) splňují jak formální, tak i materiální znaky právního předpisu, tj. regulativnost, právní závaznost, obecnost (jejíž povahu nemůže změnit ani to, že se týká jen určitého počtu subjektů práva) a vynutitelnost státní mocí.

Předkladatel nezařadil mezi činnosti podle § 4 regulační činnost, neboť se domnívá, že její relevantní část lze pokrýt s využitím zbylých činností. Např. součástí činnosti „příprava právních předpisů“ je i vydávání cenových rozhodnutí. Cenová rozhodnutí podle ustálené judikatury Ústavního soudu (viz např. usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 50/02) splňují jak formální, tak i materiální znaky právního předpisu, tj. regulativnost, právní závaznost, obecnost (jejíž povahu nemůže změnit ani to, že se týká jen určitého počtu subjektů práva) a vynutitelnost státní mocí. Součástí regulační činnosti je bezesporu tvorba koncepcí a programů, příprava a provádění správních úkonů a kontrola. Spolupráci s regulačními orgány ostatních členských států Evropské unie lze subsumovat pod druh práce obhajoba zájmů České republiky vyplývajících z jejího členství v Evropské unii, provádění analýz pak pod přípravu a vypracovávání odborných věcných podkladů.

K § 5

Upravuje se povinnost vedoucího úřadu státní správy stanovit nejpozději do 31. prosince kalendářního roku systemizaci pracovních míst na následující kalendářní rok. V průběhu kalendářního roku bude možné měnit systemizaci pouze tehdy, dojde-li ke změně působnosti úřadu státní správy a dále v případě podstatné změny podmínek, za kterých byla systemizace schválena (např. krizové stavy, zavádění nových technologií nebo rozhodnutí vlády o snížení počtu zaměstnanců České republiky). Reaguje se tak na vyjádření Evropské unie, která České republice vytýká přílišnou fluktuaci úředníků a časté změny odpovědných útvarů a tím způsobenou nestabilitu státní správy. Nová úprava systemizace by tak měla zaručit větší stabilitu úřadu státní správy a pracovních míst úředníků a zabránit případným účelovým změnám, což by mělo přispět k větší ochraně úředníků i stabilitě celé státní správy.

Zároveň se stanoví, že při stanovení systemizace se postupuje tak, aby pracovní místo úředníka pokud možno neobsahovalo kromě druhu práce úředníka i jiný druh práce, a to s ohledem na možné účelové stanovení druhu práce úředníka, aniž by v zásadě fakticky činnost úředníka vykonával, které by mohlo být pro úředníka výhodnější.

Vedoucí úřadu státní správy bude moci v rámci systemizace zároveň určit pracovní místa úředníků, u kterých s ohledem na charakter vykonávané činnosti bude z důvodu ochrany zájmů České republiky nezbytné státní občanství České republiky. Podmínka státního občanství České republiky vychází z výjimky stanovené v čl. 45 odst. 4 Smlouvy o fungování Evropské unie a judikatury Soudního dvora Evropské unie. Mělo by se tedy jednat o úředníky podílející se na výkonu státní moci, resp. na hájení zájmů státu, u nichž je vyžadována zvýšená míra loajality k zaměstnavateli (viz rozsudek C-149/79 Komise proti Belgickému království, rozsudek C-66/85 Lawrie-Blum).

Pro stanovení systemizace ostatních zaměstnanců (tedy s výjimkou úředníků) se použije usnesení vlády ze dne 13. 6. 2012 č. 412. Zákon přitom nevylučuje, aby vedoucí úřadu měl pouze jednu systemizaci, a to jak pro úředníky, tak pro neúředníky, což lze považovat i za efektivnější řešení než dvě systemizace. Pravidla pro systemizaci uvedená v zákoně však platí pouze pro úředníky.

K § 6 a 7

Stanoví se pravidla pro vytváření míst vedoucích úředníků, a to stanovením minimálního počtu pracovních míst (úředníků a ostatních zaměstnanců) nebo obdobných míst (např. služební místa příslušníků bezpečnostních sborů či vojáků z povolání) nezbytného pro zřízení daného organizačního útvaru. Tato pravidla by měla sjednotit organizační struktury úřadů státní správy a zabránit případnému účelovému vytváření pracovních míst vedoucích úředníků s příplatkem za vedení. Uvedená pravidla nevylučují, aby v rámci úřadu státní správy byla zřizována samostatná oddělení, tedy oddělení, která nejsou zařazena pod odbor či sekci, nebo samostatné odbory, tedy odbory, které nejsou zařazeny pod sekci.

S ohledem na specifické postavení Úřadu vlády České republiky a jeho působnost zahrnující jak koordinační činnost, tak servisní činnost pro předsedu vlády a členy vlády byla stanovena pro Úřad vlády České republiky výjimka z tohoto pravidla. Rovněž byla stanovena výjimka pro úřady státní správy s personálem nepřesahujícím 200 zaměstnanců, pro které by bylo s ohledem na jejich velikost obtížné se řídit uvedenými pravidly. Další výjimka se stanoví pro útvary pověřené výkonem interního auditu. Důvodem je požadavek na to, aby interní auditoři nevykonávali jiné činnosti než audit sám.

Dále se stanoví se, že pracovní místo může být nazýváno i jinak než podle § 6 odst. 1 (např. vrchní ředitel může být označován jako státní tajemník). Stanoví-li tak vedoucí úřadu státní správy (např. v organizačním řádu), součástí názvu pracovního místa vedoucího úředníka nebo součástí názvu organizačního útvaru úřadu státní správy není označení stupně

řízení (např. vedoucí sekretariátu ministra vnitra, nikoli vedoucí oddělení sekretariát ministra vnitra nebo ředitel kanceláře ministra vnitra, nikoli ředitel odboru kancelář ministra vnitra).

Vedoucího úředníka zastupuje buď jeho zástupce, který je rovněž vedoucím úředníkem, nebo úředník, součástí jehož druhu práce je také zastupování (tj. kromě jiné činnosti). Zákon stanoví podmínky, za jakých lze pracovní místo zástupce konkrétního vedoucího úředníka zřídit.

Zákon nad rámec zákoníku práce dále stanoví, že úředníkovi zařazenému na zřízeném pracovním místě zástupce vedoucího oddělení přísluší příplatek za vedení. Zákoník práce totiž neumožňuje zřídit pracovní místo zástupce vedoucího zaměstnance stojícího v čele nejnižšího stupně řízení. Navrhovaný zákon jako *lex specialis* tuto možnost dává, a musí tudíž pro tento případ stanovit i výši příplatku za vedení.

§ 8

Stanoví se předpoklady pro vznik pracovního poměru úředníka a vedoucího úředníka. Stanovení předpokladů pro zastávání pracovního místa úředníka přispěje k vyšší kvalitě výkonu státní správy. Zákoník práce ani jiné předpisy takové předpoklady v případě veřejných zaměstnanců nestanoví. Nesplňuje-li fyzická osoba stanovené předpoklady, vedoucí úřadu státní správy takovou osobu do pracovního poměru nepřijme. V případě, že úředník přestane splňovat stanovené předpoklady, vedoucí úřadu státní správy s ním ukončí pracovní poměr (je dán výpovědní důvod).

Rozhodující pro kvalitní veřejnou správu je rovněž zvýšení úrovně řízení, a tedy vedoucích úředníků. Z tohoto důvodu se navrhuje, aby jedním z předpokladů pro jmenování na pracovní místo vedoucího úředníka byla i určitá praxe ve veřejné správě nebo praxe s řízením v nevládních organizacích anebo v soukromém sektoru. V případě vedoucího oddělení se umožňuje i praxe vědeckého pracovníka, a to s ohledem na jeho specifickou odbornost. Praxe vyžaduje, aby se na vedoucích místech uplatnily již vyzrálé osobnosti mající náležitou odbornou praxi a zkušenosti. Pokud jde o dobu, v níž má být délka praxe splněna, jedná se o analogickou úpravu jako je v zákoně o úřednících územních samosprávních celků, kde se osvědčila. Navíc u praxe získané v období posledních osmi let lze oprávněně předpokládat zachování nabytých dovedností.

Ze zákoníku práce pak vyplývá další předpoklad, a to zdravotní způsobilost. V souladu s § 103 odst. 1 písm. a) zákoníku práce je zaměstnavatel povinen nepřipustit, aby zaměstnanec vykonával zakázané práce a práce, jejichž náročnost by neodpovídala jeho schopnostem a zdravotní způsobilosti. Zákoník práce ve spojení se zákonem č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách, dále upravuje vstupní lékařskou prohlídku. S ohledem na subsidiaritu zákoníku práce se tak v otázce zdravotní způsobilosti použije zákoník práce.

Ze zvláštních právních předpisů vyplývají další předpoklady. Jde například o nařízení vlády č. 564/2006 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě, ve znění pozdějších předpisů, stanoví požadovaný stupeň vzdělání pro účely zařazení do platových tříd.

K § 9 a 10

Stanoví se, za jakých okolností je fyzická osoba považována za bezúhonnou a spolehlivou. Státní správu by měli vykonávat pouze lidé, kteří jsou nejen odborníky, ale mají i osobnostní kvality a jejich jednání nevzbuzuje pochybnost o jejich důvěryhodnosti, resp. důvěryhodnosti celého úřadu státní správy.

V případě spolehlivosti se stanoví seznam přestupků a správních deliktů, jejichž opakované spáchání má za následek ztrátu spolehlivosti, pokud se jedná o takové jednání, které může závažně narušit důvěryhodnost úřadu státní správy. V případě opakovanosti se jedná o nestejnorodou recidivu – může se tedy jednat jak o různé „kategorie“ přestupků nebo

správních deliktů, tak i o kombinaci přestupků a správních deliktů. Možnost narušení důvěryhodnosti úřadu posuzuje vedoucí úřadu státní správy. Spolehlivost se prokazuje čestným prohlášením, které je součástí přílohy přihlášky uchazeče o pracovní místo úředníka. Zjistí-li se následně, že úředník uvedl v tomto prohlášení vědomě nepravdivé údaje, jedná se o důvod pro okamžité zrušení pracovního poměru s takovým úředníkem.

Bezúhonnost se prokazuje opisem z evidence Rejstříku trestů, který si vyžádá vedoucí úřadu státní správy u uchazeče, který byl vybrán na volné pracovní místo úředníka. Vedoucí úřadu státní správy si ověří spolehlivost u uchazeče, který byl vybrán na volné pracovní místo úředníka, v evidenci fyzických osob, které byly uznány vinnými spácháním přestupku nebo spácháním jednání, které má znaky přestupku, v případě přestupků, které se zde evidují.

K § 11

Volné pracovní místo úředníka obsazuje vedoucí úřadu státní správy fyzickou osobou, která splňuje předpoklady a požadavky stanovené pro pracovní místo, a to buď na základě výběrového řízení, nebo bez výběrového řízení.

Obsazení volného pracovního místa bez výběrového řízení je omezeno na čtyři taxativně vymezené případy. Jedná se zejména o případy, kdy se zavádí do pracovněprávních vztahů úředníků prvky kariérního systému, které by měly být zárukou větší odbornosti a stability úřednického aparátu (obsazování pracovních míst bez výběrového řízení úředníky, kteří pocházejí ze stejného prostředí a znají detailně postupy a činnost vykonávanou v daném organizačním útvaru, by mělo působit jako určitý faktor motivující k setrvání v úřednickém aparátu).

Podmínku stejné nebo vyšší úrovně řízení, je nezbytné vykládat jako stejnou nebo vyšší pracovní pozici, tj. např. ředitel odboru může obsadit pozici ředitele odboru, zástupce ředitele odboru, vedoucího oddělení, zástupce vedoucího oddělení či „řadového“ úředníka.

Zákon dále konstruuje pravidlo, že obsazení každého volného pracovního místa úředníka, ať už je obsazováno ve výběrovém řízení nebo bez výběrového řízení, vyžaduje vyjádření bezprostředního nadřízeného k osobě, která volné pracovní místo úředníka má obsadit. Bude pak na vedoucím úřadu státní správy, zda názor bezprostředně nadřízeného zohlední při svém rozhodování o obsazení volného pracovního místa.

K § 12

Zákon stanoví dva druhy výběrového řízení, a to vnitřní výběrové řízení a vnější výběrové řízení.

Vnitřní výběrové řízení je výběrovým řízením realizovaným z vlastních zdrojů úřadu státní správy. Vnitřní výběrové řízení není omezeno pouze na úředníky, nýbrž se ho může zúčastnit kterýkoli zaměstnanec zařazený v úřadu státní správy. Vnější výběrové řízení je shodné se současným pojetím výběrového řízení. Účastnit se ho může jakákoliv fyzická osoba.

Volba druhu výběrového řízení bude vycházet ze znalostí personální situace v konkrétním úřadu státní správy. V případě, že z těchto znalostí bude zřejmé, že úřad státní správy nedisponuje vlastními zdroji, zvolí vedoucí úřadu státní správy jiný druh výběrového řízení.

K § 13 a 14

Zákon podrobně upravuje, kdo a jakým způsobem vyhláší výběrové řízení a stanoví náležitosti oznámení o vyhlášení výběrového řízení. Zveřejňování oznámení o volných pracovních místech představuje minimální záruku pro výběr kvalitních úředníků a zároveň je prostředkem k naplnění čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, podle kterého mají

občané za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím. Přispívá k posílení transparentnosti a odborné nezávislosti veřejné správy.

Uvedení data nástupu do práce je nezbytné považovat jako předběžné datum, neboť lze v některých případech předpokládat, že z objektivních důvodů nebude možné tento den nástupu dodržet a dojde k jeho posunutí.

V rámci oznámení o vyhlášení výběrového řízení se rovněž zveřejňuje složení členů výběrové komise. Zveřejněné složení výběrové komise však nemusí vždy odpovídat složení členů výběrové komise, kteří budou s uchazeči provádět pohovor, neboť je možné, že v průběhu výběrového řízení se zjistí podjatost některého člena komise (viz § 15 odst. 3 návrhu zákona) nebo může dojít ke zdravotní indispozici některého z členů; v takovém případě bude na jeho místo jmenován nový člen výběrové komise.

Podrobně jsou stanoveny rovněž povinné náležitosti obsahu přihlášky a její povinné přílohy. Podklady, které jsou součástí přihlášky, zpravidla zajišťuje vždy uchazeč, úřad státní správy – budoucí zaměstnavatel – zde nezastává vrchnostenskou pozici, není proto oprávněn zjišťovat si sám údaje o uchazeči ze základních registrů či z jiných úředních evidencí.

Návrh stanovuje písemnou formu přihlášky, která zahrnuje jak listinnou, tak elektronickou podobu.

Uvedení data narození jako jedné z náležitostí přihlášky je odůvodněno tím, že datum narození je důležitým údajem při identifikaci uchazeče a další komunikaci s ním (např. ve správní praxi předkladatele nejsou neobvyklé situace, kdy osoby téhož jména a příjmení mají tutéž adresu trvalého bydliště, a proto i správní řád vyžaduje v podání uvedení data narození). Navrhovaný zákon neumožňuje, aby uchazeč nebyl připuštěn k výběru s ohledem na svůj věk.

K § 15 až 18

Účelem výběrového řízení je zajistit, aby schopnosti uchazečů byly objektivně posouzeny. K tomu slouží zejména zřízení výběrové komise, která je poradním orgánem vedoucího úřadu státní správy. Podrobná úprava postupu ve výběrovém řízení poskytuje jeho účastníkům záruky spravedlivého zacházení a měla by zajistit větší transparentnost a menší míru korupčního rizika při výběru uchazečů na volné pracovní místo. Výběrové řízení nepřinese navýšení finančních nákladů.

Posouzení uchazečů o volné pracovní místo úředníka na základě výběrového řízení provede výběrová komise. Zákon stanoví povinné personální složení komise, ale zároveň umožňuje, aby členem výběrové komise byla i osoba, která není zaměstnancem v úřadu státní správy. Požadavky na členy komise mají zajistit náležitou nezávislost a transparentnost. V případě, že vedoucí úřadu státní správy shledá podjatost některého člena komise, odvolá jej a na jeho místo jmenuje jinou osobu. Jednání komise se řídí zásadou neverejnosti.

Výběrová komise s uchazeči provede pohovor, který je zaměřen na otázky týkající se druhu práce pracovního místa úředníka a na další znalosti, jsou-li požadovány; v případě obsazování pracovního místa vedoucího úředníka, výběrová komise rovněž zjišťuje schopnosti uchazeče pro řízení úředníků. Při pohovoru by neměly být kladeny zejména otázky osobního charakteru, které nemají žádnou souvislost s obsazovaným pracovním místem [viz principy a zásady zakotvené zákonem 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů]. Pohovor může být nahrazen nebo doplněn písemnou zkouškou, popřípadě psychologickým vyšetřením. Výběrové řízení se rovněž může konat jako vícekolové (všichni uchazeči budou podrobeni písemnému testu a ti kteří uspějí pohovoru; v obou případech provede hodnocená stejná výběrová komise).

Následně komise vyhodnotí celý průběh výběru uchazečů a vybere tři nejvhodnější uchazeče, kteří ve výběrovém řízení uspěli. V případě, že v rámci posuzování uchazečů uspěli

méně než tři uchazeči, výběrová komise vybere pouze ty uchazeče, kteří uspěli. Kompletní písemnou zprávu z průběhu jednání komise včetně seznamu vybraných úspěšných uchazečů předá komise vedoucímu úřadu státní správy. Vedoucí úřadu státní správy může volné pracovní místo úředníka obsadit uchazečem z okruhu výběrovou komisí vybraných uchazečů (tři nebo méně), případně nemusí pracovní místo úředníka obsadit žádným uchazečem - v takovém případě se koná nové výběrové řízení. Konečný výběr uchazeče je tak ponechán na rozhodnutí vedoucího úřadu státní správy jako osoby, která za činnost úřadu odpovídá. Vybere-li si vedoucí úřadu státní správy uchazeče, který se neumístil první v pořadí, je povinen tento výběr písemně odůvodnit; písemné odůvodnění se založí do spisu, který je veden k výběrovému řízení.

Dokumenty z výběrového řízení podléhají postupům stanoveným zákonem o archivnictví a spisové službě a spisového řádu úřadu státní správy.

Zákon upravuje možnost uchazeče nahlédnout do písemné zprávy výběrové komise pořízené z výběrového řízení, jehož se účastnil, a pořídit si z ní kopii. Ochrana osobních údajů dalších uchazečů uvedených ve zprávě je realizována anonymizací (začerněním) těchto údajů s výjimkou jména, popřípadě jmen a příjmení výběrovou komisí vybraných uchazečů (tři nebo méně), kteří uspěli při pohovoru.

K § 19

Stanoví se, že uchazeč nese veškeré náklady, které mu účastí ve výběrovém řízení vznikly, neboť se jedná o zájem uchazeče a záleží pouze na jeho vůli, zda se o volné pracovní místo úředníka bude ucházet či nikoliv. Hrazení nákladů vstupní zdravotní prohlídky upravuje § 59 odst. 2 zákona č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách. Vstupní lékařskou prohlídku hradí osoba ucházející se o zaměstnání. Zaměstnavatel hradí vstupní lékařskou prohlídku, pokud uzavře s uchazečem o zaměstnání pracovněprávní vztah; nedohodne-li se osoba ucházející se o zaměstnání s případným zaměstnavatelem nebo zaměstnanec se zaměstnavatelem jinak.

K § 20

Zavádí se nový systém úřednických hodností, který je výrazem náročnosti a odpovědnosti pracovního místa zastávaného úředníkem. Nový systém je výrazem zachování tradičního označování úředníků úředním titulem, který vychází ze zákona č. 15/1914 ř. z., o služebním poměru státních úředníků a státních sluhů (služební pragmatika), a jeho předchůdců. Služební označení zaváděl i dosud neúčinný služební zákon. Úřednická hodnost je výrazem sounáležitosti s vykonávanou činností jako službou veřejnosti a výrazem jisté exkluzivity zaměstnavatele. V souladu s pravidly českého pravopisu jsou úřednické hodnosti v ženském rodu vrchní radová, radová, vrchní tajemnice, tajemnice, vrchní referentka, referentka a asistentka.

Pro jednotlivé úřednické hodnosti se stanovuje požadované pracovní místo úředníka nebo vedoucího úředníka, platová třída a doba trvání pracovního poměru k České republice, eventuálně na konkrétní pozici.

Úřednická hodnost náleží úředníkovi ze zákona. Úředník je oprávněn užívat úřednickou hodnost v úředním styku a na dokumentech. Nejvýše dosaženou úřednickou hodnost úředník může používat s výjimkami stanovenými v zákoně i po skončení pracovního poměru k České republice, připojí-li k ní doložku „emeritní“ nebo „em“.

Zákon rovněž stanoví podmínky pro počítání trvání pracovního poměru k České republice, přičemž jednotlivé doby trvání pracovního poměru k České republice se sčítají. Pokud se jedná o zápočet doby výkonu jiné veřejné funkce, co se rozumí výkonem veřejné funkce, příkladmo vymezuje § 201 zákoníku práce.

Zákon dále stanoví možnost na základě výsledků pracovního hodnocení postoupit do vyšší úřednické hodnosti dříve či naopak později.

K § 21 až 23

Zákon stanoví pravidla pro odměňování úředníků a v návaznosti na § 30 zákona upravuje vazbu odměňování úředníka na výsledky jeho pracovního hodnocení.

K § 24

Dovolená úředníka činí 6 týdnů v kalendářním roce, což představuje určitou formu kompenzace za náročnost vykonávané práce a zvýšené povinnosti a omezení (např. jiné výdělečné činnosti) s ní spojené. Prodloužení dovolené o 1 týden oproti současnému stavu je kompenzací povinností úředníků a zvýšených nároků kladených na ně v navrhovaném zákoně. Nutno konstatovat, že 6 týdenní dovolená náležela státním úředníkům vyšších platových tříd již od poloviny 20. let 20. století [podle zákona č. 103/1926 Sb. z. a n., o úpravě platových a některých služebních poměrů státních zaměstnanců (platový zákon)].

Náklady související s prodloužením dovolené budou hrazeny v rámci stávajících finančních prostředků jednotlivých úřadů státní správy.

K § 25

Studijní volno reflektuje zvýšené požadavky na vzdělávání úředníků. Studijní volno se poskytuje v souvislosti se složením úřednické zkoušky. Toto kompenzační opatření podporuje vzdělávání úředníků a přispívá tak k profesionalizaci veřejné správy. V dalších případech zvyšování kvalifikace úředníka se použije zákoník práce.

K § 26

Tzv. „ošatné“ již v současné době bývá obvyklou kompenzací, kterou úřady státní správy zavedly v souvislosti se stanovením pravidel oblékání úředníků (tzv. „dress code“). Zavedení možnosti stanovit pracovní místa úředníků se specifickými požadavky na oblékání vychází z přesvědčení, že úředník reprezentuje svůj úřad a jeho oděv by tomu měl odpovídat a že dodržování těchto pravidel přispívá k profesionalizaci veřejné správy a zlepšení jejího vnímání veřejností. Důraz na vhodnost oblékání úředníků klade rovněž Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy. V zájmu jednotného postupu se zakládá kompetence vlády vymezit pracovní místa vyžadující zvláštní oděv a požadavky na tento oděv. Úředníkům zastávajícím taková pracovní místa pak vznikne nárok na ošatné nebo zvláštní oděv.

Zvláštním oděvem se v souladu s § 21 odst. 1 písm. k) rozumí společenský oděv nebo jemu obdobný oděv (např. stejnokroj) určený vedoucím úřadu státní správy.

Platová základna, ze které se bude vypočítávat výše ošatného, činila v souladu se sdělením Ministerstva práce a sociálních věcí č. 18 ze dne 18. ledna 2013, v roce 2013 62 856,75 Kč.

K § 27

Odstupné představuje jednorázový peněžitý příspěvek, který má kompenzovat úředníkovi ztrátu zaměstnání a pomoci mu tak překlenuvat složitou situaci, v níž se ocitl z důvodu organizačních změn prováděných v úřadu státní správy nebo ze zdravotních důvodů, a je tak nucen si hledat nové pracovní uplatnění. Výše odstupného se stanoví s ohledem na délku trvání jeho pracovního poměru, tedy délku jeho zařazení v příslušném úřadu státní správy.

Stanovená výše odstupného nevylučuje možnost sjednat v kolektivní smlouvě vyšší odstupné, které bude úředníkovi poskytnuto při skončení pracovního poměru.

K § 28

Další odstupné náleží úředníkovi, který ve veřejné správě odpracoval stanovený počet let, a progresivně se zvyšuje podle počtu odpracovaných let. Účelem je vytvořit podmínky pro větší stabilizaci personálního obsazení úřadů státní správy. Odstupné náleží úředníkovi nebo vedoucímu úředníkovi (který je také úředníkem) při skončení pracovního poměru ze stanovených důvodů.

Pokud úředníkovi bylo vyplaceno další odstupné, doba, která je podmínkou pro vyplacení dalšího odstupného začíná běžet od začátku, což by mělo zabránit zneužívání tohoto institutu.

Stanovená výše odstupného nevylučuje možnost sjednat v kolektivní smlouvě vyšší odstupné.

K § 29

Ustanovení upravuje povinnosti úředníků. Stanovené povinnosti dále vycházejí z Etického kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy.

Zákon stanoví povinnost úředníka hájit při plnění pracovních úkolů veřejný zájem. Veřejným zájmem se podle doktríny rozumí *.....to, co je v zájmu obecného blaha, neboť obecné blaho je vždy ve veřejném zájmu. Veřejným zájmem se dále též rozumí souhrn práv a oprávněných zájmů České republiky, orgánu veřejné správy a fyzických a právnických osob*“.

V návrhu se upravuje postup v případě pochybností o souladu pokynu nadřízeného s právními předpisy. Navrhovaný postup by měl zajistit právní ochranu úředníka a zároveň zabránit svévolnému neplnění pokynů uložených nadřízenými.

Dále se v návrhu stanovuje povinnost úředníka oznámit nadřízenému protiprávní jednání, o kterém se dozvěděl při výkonu práce. Na tuto povinnost navazuje právní úprava ochrany oznamovatelů takového protiprávního jednání uvedená v § 75.

V návrhu jsou dále stanoveny povinnosti, které by měly přispět k zefektivnění a hospodárnosti řízení a co nejmenšímu zatěžování občanů.

Povinnost sdělovat své jméno, příjmení a další údaje přispěje k větší transparentnosti veřejné správy.

Mezi povinnosti úředníka dále patří povinnost oznámit nadřízenému, že u něho nastaly skutečnosti, které odůvodňují převedení na jinou práci nebo skončení pracovního poměru jak podle navrhovaného zákona, tak i podle zákoníku práce (obvinění z trestného činu, ztráta spolehlivosti, bezúhonnosti apod.). Jedná se zásadně o skutečnosti, které si úřad státní správy (zaměstnavatel) nemůže zjistit sám.

Další povinnosti souvisejí s jednáním a chováním úředníka vůči veřejnosti a spolupracovníkům a minimalizují vznik korupčního jednání.

Úředník má rovněž povinnost vzdělávat se podle tohoto zákona, a to povinným absolvováním úřednické zkoušky, vzdělávání vedoucího úředníka, je-li vedoucím úředníkem, a průběžného vzdělávání.

Úředníci, kteří zastávají pracovní místa podle § 26 odst. 1, mají povinnost užívat při výkonu práce zvláštní oděv splňující požadavky stanovené nařízením vlády.

S ohledem na skutečnost, že povinnosti úředníků má konkretizovat etický kodex, stanoví se povinnost tento etický kodex dodržovat.

Dále se přebírají povinnosti zaměstnanců stanovené v § 303 odst. 2 až 5 zákoníku práce.

K § 30 a 31

Zavádí se každoroční písemné pracovní hodnocení úředníka jako nástroj pro další odborný a osobní rozvoj úředníka. Hodnocenému úředníkovi poskytuje informace o jeho

úrovni odborných znalostí a dovedností, pracovním výkonu, dodržování stanovených povinností, řídicích schopnostech, je-li vedoucím úředníkem, a výsledcích vzdělávání (včetně vzdělávání vedoucích úředníků). Pracovní hodnocení rovněž napomáhá nadřazenému úředníkovi při vedení úředníků, při jejich motivaci a při řízení jejich dalšího profesního rozvoje. Výsledek pracovního hodnocení je také kritériem pro postup do vyšší úřední hodnosti, postup do vyššího platového stupně a měl by také být jedním z kritérií pro přiznání osobního příplatku. Negativní pracovní hodnocení naopak může být důvodem pro snížení nebo odejmutí osobního příplatku a pozastavení postupu do vyššího platového stupně. Opakované negativní hodnocení je důvodem pro skončení pracovního poměru.

Zákon rovněž upravuje postup při podání námitek proti pracovnímu hodnocení, což by mělo posílit snahu o objektivnost při hodnocení úředníka. Není-li námitkám vůči pracovnímu hodnocení vyhověno, může se hodnocený bránit u civilního soudu postupem reglementovaným občanským soudním řádem (úřad státní správy zde vystupuje jako zaměstnavatel, respektive jeho orgán, nikoliv jako správní orgán).

Náklady související s pracovním hodnocením budou hrazeny v rámci stávajících finančních prostředků jednotlivých úřadů státní správy.

K § 32 až 34

Účelem ustanovení je zabránit zneužití informací nabytých v souvislosti s výkonem práce úředníka a zabránit možnému konkurenčnímu střetu zájmů mezi úřadem státní správy, respektive státem, a bývalým úředníkem nebo zaměstnavatelem, pro kterého bývalý úředník pracuje. Účelem zákazu konkurence je tedy především chránit zájmy státu. Doba 2 let před skončením pracovního poměru byla stanovena z důvodu zastarání získaných informací v souvislosti s výkonem práce úředníka – starší informace už zpravidla nebude možné využít a nemůže tak dojít k jejich zneužití.

Stanoví se ochranná lhůta 6 měsíců, po kterou úředník, jehož druhem práce byly veřejné zakázky nebo dotační politika (včetně dotací z Evropské unie), nesmí podnikat ani se na podnikání nějak podílet.

S ohledem na skutečnost, že zákaz konkurence výrazně omezuje možnost budoucího uplatnění úředníka, náleží takovému úředníkovi po skončení pracovního poměru peněžité vyrovnání ve výši šestinásobku jeho průměrného měsíčního výdělku s výjimkami stanovenými v zákoně.

Poruší-li úředník zákaz konkurence, je povinen vrátit peněžité vyrovnání nebo jeho poměrnou část. Porušením zákazu konkurence se úředník rovněž dopustí přestupku, za který mu lze uložit pokutu ve výši 50 % peněžitého vyrovnání, které je úředník povinen vrátit.

O skutečnosti, že se na pracovní místo úředníka vztahuje zákaz konkurence, musí vedoucí úřadu státní správy informovat úředníka již před uzavřením pracovního poměru (§ 31 zákoníku práce) a v případě, že tuto skutečnost neuvede v pracovní smlouvě, vznikne mu informační povinnost podle § 37 zákoníku práce.

K § 35

Pracovní poměr úředníka se uzavírá na dobu neurčitou s výjimkami stanovenými v zákoně.

Při sjednání pracovního poměru na dobu určitou je třeba vždy uvést důvod, proč nebyl tento poměr sjednán na dobu neurčitou. Pokud není uveden žádný důvod, nebo je uveden důvod, který tento zákon nezná, půjde vždy ze zákona o pracovní poměr na dobu neurčitou.

K § 36

Navrhovaný zákon stanoví zvláštní důvody pro převedení na jinou práci nad rámec zákoníku práce. Důvodem jsou zvýšené požadavky na bezúhonnost úředníka. Tato úprava

klade důraz na preventivní opatření, a je tak na rozhodnutí vedoucího úřadu státní správy, zda úředníka, u nějž jsou důvodné pochybnosti o jeho bezúhonnosti, převede na jiné pracovní místo. Tato právní úprava však nemá vůči svým adresátům primárně sankční charakter a je založena na zásadě presumpce nevin, což vyplývá i ze stanovení výše platu úředníka, který nemůže do doby pravomocného rozhodnutí vykonávat svou práci, a povinnosti doplatit úředníkovi rozdíl ušlého platu v případě, že pravomocné rozhodnutí nezakládá ztrátu bezúhonnosti.

K § 37 až 42

Zákon stanoví taxativní výpovědní důvody a důvody pro odvolání, které by měly přispět k eliminaci zásahů a negativních vlivů politické reprezentace na úředníky. Tato úprava by rovněž měla podpořit potřebnou stabilizaci úředníků, která je nezbytným předpokladem pro zvýšení kvality výkonu státní správy.

Zákon rozlišuje situace, kdy vedoucí úřadu státní správy je povinen dát úředníkovi výpověď, a situace, kdy je na zvážení vedoucího úřadu státní správy, zda dá úředníkovi výpověď či nikoliv.

V případech, kdy je vedoucí úřadu státní správy povinen dát úředníkovi výpověď: zákon předpokládá, že vedoucí úřadu státní správy tak učiní bezodkladně. Zákon zároveň zavádí zvýšenou právní ochranu úředníků, u nichž nastane důvod výpovědi; tato úprava by měla zabránit účelovému rušení pracovních míst. Zákon stanoví postup vedoucího úřadu státní správy v případě, že nastanou situace, které jsou důvodem pro výpověď, jehož smyslem je, aby rozvázání pracovního poměru s úředníkem bylo ultima ratio.

Odvolání z pracovního místa vedoucího úředníka je řešeno obdobným způsobem. Zvýšená ochrana vedoucího úředníka, která je zárukou odpolitizování veřejné správy a zajišťuje větší transparentnost při rozhodování o personálních otázkách, se projevuje především tím, že opuštění pracovního místa vedoucího úředníka, může následovat jen z důvodů taxativně uvedených zákonem nebo z vlastního rozhodnutí vzdáním se pracovního místa. Jedná se tak o zásadní změnu oproti současné právní úpravě, podle které lze vedoucího zaměstnance odvolat kdykoliv, a to i bez udání důvodu.

Zákon také stanoví důvody pro okamžité zrušení pracovního poměru úředníka.

K § 43

Komplexní povinné vzdělávání je základním nástrojem pro zvyšování kvality a odbornosti fungování veřejné správy. Podstatou dalšího profesního vzdělávání podle tohoto zákona je dlouhodobé a trvalé zajištění profesionality a potřebné odborné specializace úředníků pro výkon jejich práce. Z tohoto důvodu se zavádí povinné vzdělávání úředníků, které v současné době již absolvují úředníci územních samosprávných celků.

Úředník je povinen složit úřednickou zkoušku a účastnit se průběžného vzdělávání. Vedoucí úředník je navíc povinen absolvovat vzdělávání vedoucích úředníků. Úředník není povinen účastnit se přípravy na úřednickou zkoušku, a záleží tak na jeho rozhodnutí, zda přípravu absolvuje nebo bude zkoušku skládat bez přípravy.

Zákon rovněž stanoví výjimky ze složení úřednické zkoušky a z celého vzdělávání podle tohoto zákona.

Složení úřednické zkoušky je jedním z předpokladů pro trvání pracovního poměru úředníka, neboť nesložení úřednické zkoušky ve stanové lhůtě může být důvodem pro skončení pracovního poměru úředníka.

Úřednická zkouška se podle svého rozsahu dělí na základní úřednickou zkoušku, kterou je povinen složit úředník zařazený v desáté a nižší platové třídě, a vyšší úřednickou zkoušku, kterou je povinen složit úředník zařazený v jedenácté a vyšší platové třídě. Složil-li

úředník základní úřednickou zkoušku, je při postupu do jedenácté a vyšší platové třídy povinen složit v plném rozsahu vyšší úřednickou zkoušku.

Zákon rovněž dává úředníkovi zařazenému v desáté a nižší platové třídě možnost zvolit si, zda místo základní úřednické zkoušky nevykoná vyšší úřednickou zkoušku. Bude se jednat především o případy, kdy si úředník „dodělává“ vzdělání, na jehož základě by mohl postoupit do vyšší platové třídy, a při postupu do této vyšší platové třídy tak nebude muset znovu skládat úřednickou zkoušku.

Vzdělávání vedoucích úředníků není s ohledem na administrativní zátěž a efektivitu zakončeno zkouškou.

K § 44

Vedoucí úřadu státní správy postupuje při zajištění vzdělávání podle individuálního plánu vzdělávání, který obsahuje rozvržené vzdělávání konkrétního úředníka na období 1 roku. Po celou dobu trvání pracovního poměru úředníka musí vedoucí úřadu státní správy udržovat plán vzdělávání aktuální na období 1 roku.

K § 45

Zákon stanoví minimální časový rozsah přípravy na úřednickou zkoušku. Příprava na úřednickou zkoušku není povinná a úředník může skládat úřednickou zkoušku i bez předchozí přípravy.

Distanční forma vzdělávání se uskutečňuje jako řízené samostudium, tzn., že úředníkovi jsou poskytnuty materiály v listinné nebo elektronické podobě, které studuje. Vzdělávací program rovněž může zajišťovat v průběhu samostudia konzultace s lektorem.

K § 46 až 49 a § 51 a 52

Stanoví se náležitosti základní a vyšší úřednické zkoušky. Složením úřednické zkoušky tak úředník prokazuje znalosti, které jsou nezbytné pro výkon práce úředníka.

Složení úřednické zkoušky prokazuje úředník osvědčením vydaným poskytovatelem vzdělávání úředníků. Složí-li tedy úředník úřednickou zkoušku, při přechodu na jiný úřad státní správy již zkoušku neskládá, pouze předloží osvědčení o jejím složení. To však neplatí, má-li úředník složenou základní úřednickou zkoušku a bude nově zařazen v jedenácté a vyšší platové třídě (§ 44 odst. 2).

Zákon dále stanoví pravidla k zajištění objektivního posouzení znalostí úředníků. Tato pravidla upravují zejména postup přihlašování ke zkoušce, zveřejňování termínů konání zkoušky, průběh zkoušky včetně jejího hodnocení, postup zkušební komise včetně řešení podjatosti členů komise, možnost opakování zkoušky a opravný prostředek proti rozhodnutí zkušební komise.

Pokud je zkoušený hodnocen stupněm „nevyhověl“, může proti postupu zkušební komise podat námitky. Jedná se o institut, který by měl posílit princip objektivnosti a transparentnosti průběhu zkoušky. Ze současné praxe úředníků územních samosprávných celků je známo, že tato možnost není prakticky vůbec využívána, nicméně měla by být nadále k dispozici pro některé ojedinělé případy.

Zákon rovněž stanoví, že vedoucí úřadu státní správy určí poskytovatele vzdělávání úředníků, u kterého úředník vykoná opakovanou zkoušku, po dohodě s úředníkem (zákon nestanoví formu takové dohody, neboť se může jednat o dohodu ústní i písemnou).

Podrobnosti organizace, obsahu a průběhu úřednické zkoušky stanoví vláda nařízením.

K § 50

Jmenný seznam úředníků, kteří složili úřednickou zkoušku, absolvovali vzdělávání vedoucích úředníků nebo průběžné vzdělávání, je veden v personálním portálu. Vložení

jmenného seznamu úředníků, kteří složili úřednickou zkoušku, do neveřejné části personálního portálu umožní, aby úředník, který složil úřednickou zkoušku a který přechází na jiný úřad státní správy, nemusel absolvování zkoušky znovu prokazovat.

V určitých případech je činnost úředníka spojena s možným nebezpečím, a proto lze v těchto případech nahradit jméno a příjmení úředníka číslem úředníka, pod kterým je evidován v úřadu státní správy.

K § 53

Vedoucí úředníci získají vzděláváním znalosti a dovednosti v oblasti řízení, které by měly přispět ke zvýšení kvality těchto úředníků a zároveň zlepšení komunikace mezi vedoucími úředníky a jejich podřízenými, což by mělo přispět k zefektivnění vykonávaných činností a tím i celé státní správy.

Neabsolvování vzdělávání vedoucích úředníků ve stanovené lhůtě sice není důvodem pro odvolání vedoucího úředníka, ale je jedním z kritérií pracovního hodnocení.

K § 54

Zákon stanoví druhy, podmínky a povinnou účast na průběžném vzdělávání, přičemž pamatuje i na prokazování účasti na průběžném vzdělávání, které se prokazuje osvědčením vydaným poskytovatelem vzdělávání úředníků.

Zákon rovněž stanoví minimální počet vyučovacích hodin průběžného vzdělávání, přičemž se předpokládá, že průběžné vzdělávání by ve značné míře mělo také zahrnovat vzdělávání v boji s korupcí, který je jedním z hlavních principů návrhu zákona.

K § 55 až 57 a § 60

Zákon taxativně stanoví, které subjekty mohou poskytovat vzdělávání úředníkům.

V případě úřednické zkoušky včetně přípravy na ni a vzdělávání vedoucích úředníků jsou tyto subjekty omezeny na vysoké školy, které mají akreditovaný konkrétní program (právo nebo veřejná správa v případě úřednické zkoušky nebo management v případě vzdělávání vedoucích úředníků) a kterým byla udělena autorizace, což by mělo zajistit kvalitu a jednotnou úroveň poskytovaného vzdělávání. U vysokých škol se předpokládá, že disponují dostatečným prostorovým a materiálním zabezpečením a kvalitním personálním složením a rovněž zkušenostmi, aby zajistily kvalitní podmínky pro vykonání úřednické zkoušky nebo absolvování vzdělávání vedoucího úředníka.

Udělení autorizace vysoké škole je zpoplatněno správním poplatkem. V této souvislosti bude v rámci změnového zákona novelizován zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích.

Kontrolu dodržování povinností poskytovatelů vzdělávání vykonává Ministerstvo vnitra jako gestor vzdělávání úředníků, přitom postupuje podle kontrolního řádu. Působnost Ministerstva vnitra byla zvolena s ohledem na to, že je ústředním správním úřadem pro problematiku pracovního poměru úředníků územních samosprávných celků (včetně vzdělávání), od roku 2006 je navíc pověřeno personálními a vzdělávacími činnostmi ve státní správě. V této souvislosti je také Ministerstvo vnitra povinno zabezpečit vzdělávání úředníků, nebude-li existovat žádný poskytovatel vzdělávání. Předpokládá se, že by tak učinilo prostřednictvím resortního školství. Lze však konstatovat, že jde o věc teoretickou.

K § 58 a 59

Zákon stanoví požadavky na osobu zkušebního komisaře a upravuje postup při zápisu do registru zkušebních komisařů včetně vyškrtnutí z tohoto registru.

Požadavky jsou nastaveny takovým způsobem, aby zkušební komisař byl jak osobnostně způsobilý (svěprávný, bezúhonný, spolehlivý), tak odborně způsobilý (vysokoškolské vzdělání magisterského stupně, složení vyšší úřednické zkoušky, odbornost).

Fyzická osoba, která podá žádost o zapsání do registru, bude muset svou odbornost v oblasti, která je obsahem úřednické zkoušky, osvědčit při ústním pohovoru. Konání ústního pohovoru bude zajišťovat Ministerstvo vnitra jako gestor vzdělávání úředníků.

Zkušební komisaři budou placeni příslušným poskytovatelem vzdělávání úředníků. Prokázání existence právního vztahu mezi poskytovatelem vzdělávání úředníků a zkušebním komisařem, tedy prokázání personálního zabezpečení činnosti zkušební komise je jednou z podmínek pro udělení autorizace poskytovateli vzdělávání úředníků, resp. vysoké škole.

K § 61 a 62

Účast na vzdělávání úředníků se považuje za výkon práce a náklady s ním spojené tak nese úřad státní správy, který úředníka na vzdělávání vyslal. Reflektuje se tak skutečnost, že vzdělávání je pro úředníky povinné.

To však neplatí v případě opakování úřednické zkoušky podle § 48 odst. 1 nebo 2, kdy si náklady hradí úředník zčásti či zcela sám (VARIANTA II).

K § 63

Zákon stanoví, že lhůty stanovené pro vzdělávání se nezapočítávají v době vyjmenovaných překážek v práci na straně úředníka. Jde o období, kdy úředník nevykonává práci pro úřad státní správy a absolvování vzdělávání v tomto období by bylo pro úředníka i úřad státní správy nadbytečně zatěžující, ne-li nemožné. Obdobně i v případě je-li místo výkonu práce úředníka mimo území České republiky

K § 64

Zákon umožňuje účast na vzdělávání i fyzickým osobám, které nejsou úředníky. Může se jednat například o uchazeče o práci ve státní správě, kteří absolvováním některých částí vzdělávání chtějí zlepšit svoji šanci na přijetí či o studenty škol se specializací na veřejnou správu.

K § 65 a 66

Stanoví se povinnost poskytovatele vzdělávání úředníků vyhotovovat osvědčení o složení úřednické zkoušky nebo o absolvování vzdělávání na tiskopisu vydaném Ministerstvem vnitra. Všechny vydané tiskopisy budou opatřeny ochrannými prvky a evidovány, a to včetně odcizených či ztracených. Tím by se měla zajistit jednotnost těchto osvědčení a zároveň by tato skutečnost měla ztížit jakékoliv pozměňování či padělání osvědčení, které bude veřejnou listinou, a platí tedy pro něj presumpce správnosti.

K § 67

Stanoví se povinnost vedoucího úřadu státní správy vydat etický kodex. Povinnost vydat vlastní etický kodex vnitřním předpisem bylo uložena členům vlády a vedoucím ostatních ústředních správních úřadů a jiných správních úřadů již usnesením vlády ze dne 9. května 2012 č. 331. Pro realizaci této povinnosti bylo doporučeno využít Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy, který je přílohou tohoto usnesení vlády. Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy vychází ze Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012. Kodex explicitně vykládá oblast zákonnosti, správního uvážení, zdvořilosti a profesionality, nestrannosti, zásady rychlosti a efektivity, střetu zájmů, korupce, nakládání se svěřenými prostředky, mlčenlivosti, informování veřejnosti, veřejné činnosti a reprezentace. Etický kodex úřadu státní správy by tedy měl vymezovat žádoucí standardy

chování zaměstnance ve vztahu k veřejnosti i k jiným zaměstnancům a konkretizovat povinnosti stanovené v § 303 odst. 2 zákoníku práce a § 21 zákona.

K § 68

Personální portál je informačním systémem veřejné správy ve smyslu zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a tento zákon se na něj proto v plném rozsahu vztahuje. Správcem personálního portálu je s ohledem na svou působnost v oblasti vzdělávání ve státní správě Ministerstvo vnitra.

Administrativní náklady související s vkládáním nebo aktualizováním údajů vedených v personálním portálu budou hrazeny v rámci stávajících finančních prostředků jednotlivých úřadů státní správy.

K § 69

Navrhuje se možnost v každém úřadu státní správy zvolit radu úředníků jako orgán, který se ve vymezených oblastech bude podílet na rozhodování vedoucího úřadu státní správy. Těmito oblastmi bude povinně rozhodování o přijetí uchazeče na volné pracovní místo úředníka, kdy člen rady úředníků bude obligatorním členem výběrové komise, povinná konzultace v případě změny systemizace úřadu státní správy, vydávání etického kodexu a rozhodování o námitkách proti pracovnímu hodnocení úředníka, kdy rada úředníků bude poradním orgánem vedoucího úřadu veřejné správy. Úředníkům se tak dává možnost podílet se na rozhodování vedoucího úřadu státní správy.

Návrh zákona stanoví minimální počet členů rady úředníků, funkční období rady úředníků, podmínky, za kterých rada úředníků zaniká, respektive končí členství v radě úředníků.

Členovi rady úředníků nenáleží za členství v radě žádná odměna.

K § 70

Návrh zavádí pravidla výběru vedoucího úřadu státní správy na základě výběrového řízení podle § 11 odst. 1 zákona. Povinnost výběrového řízení se vztahuje na všechny vedoucí úřadů státní správy s výjimkou těch, kteří nejsou úředníky, vedoucího Úřadu vlády České republiky s ohledem na jeho specifické postavení a členů Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, které navrhuje Poslanecká sněmovna. V případě obsazování pracovního místa vedoucího úřadu státní správy, které je současně pracovním místem úředníka, plní úlohu subjektu, který pracovní místo vedoucího úřadu státní správy obsazuje, ten, kdo je podle zvláštního právního předpisu příslušný ke jmenování na toto pracovní místo. Jde-li o obsazení pracovního místa vedoucího úřadu státní správy jmenovaného prezidentem republiky na návrh vlády, použijí se ustanovení týkající se obsazování volných pracovních míst úředníků na výběr osoby, navržené prezidentovi ke jmenování, vládou.

K § 71

Navrhovaná úprava stanoví, kdo vykonává práva a povinnosti vůči vedoucímu úřadu státní správy, který je vedoucím úředníkem.

K § 72

Hlavní tíha při aplikaci navrhovaného zákona dopadá na vedoucí úřadu státní správy. Zákon proto výslovně zakotvuje možnost vedoucího úřadu státní správy pověřit výkonem práv a povinností podle tohoto zákona úředníka ve svém úřadu státní správy nebo v případě členů vlády svého náměstka.

K § 73

Specifické postavení některých úřadů vyžaduje, aby navrhovaný zákon umožnil, aby úředníka mohl řídit i někdo jiný než vedoucí úředník.

K § 74

Stanoví se základní pravidlo organizace úřadu státní správy v případě, že člen vlády zřídí pracovní místo náměstka člena vlády. Z pozice náměstka člena vlády může být osoba zastávající takový post odvolána bez udání důvodů, nebude to však mít vliv na pozici vrchního ředitele sekce (z ní je jí možno odvolat z taxativně vymezených důvodů podobně jako kteréhokoliv jiného vedoucího úředníka).

K § 75

Ustanovení zakotvuje právní ochranu oznamovatelů protiprávního jednání, tzv. whistleblowing.

K § 76

Stanoví se, že fyzická osoba, která porušila zákaz konkurence, se dopustí přestupku, výše sankce a příslušný správní orgán.

K § 77

Ustanovení zakotvuje subsidiární použití zákoníku práce v případech neupravených tímto zákonem. Na všechny zaměstnance v úřadech státní správy, na které se navrhovaný zákon nevztahuje, se nadále bude vztahovat v plném rozsahu zákoník práce a ostatní pracovněprávní předpisy.

K § 78

Ustanovením se upravuje vazba na právní předpisy, které v současné době odkazují na dosud neúčinný služební zákon, pro případ, kdyby nedošlo při souvisejících novelizacích zvláštních zákonů k zohlednění změny právní úpravy a nahrazení služebního zákona tímto zákonem.

K § 79 až 85

Zákon prostřednictvím přechodných ustanovení zajišťuje nepřetržitou právní kontinuitu s předchozí právní úpravou, resp. kontinuitu v trvání pracovního poměru. Zároveň stanoví přechodná období pro splnění některých povinností stanovených zákonem a výjimky z plnění povinností pro stávající zaměstnance zařazené v úřadech státní správy včetně výjimky z povinnosti složit úřednickou zkoušku. Výjimka z povinnosti složit úřednickou zkoušku se rovněž vztahuje na zaměstnance, který je dnem nabytí účinnosti tohoto zákona starší 55 let a má nejméně pětiletou praxi na pracovním místě, které odpovídá druhu práce úředníka. Tito zaměstnanci mají již určité životní zkušenosti, které mohou do jisté míry nahradit složení úřednické zkoušky, zároveň zpravidla již odvykli zkoušení a testování, které by tak pro ně mohlo být nadměrně stresující zátěží. Současně však nelze stanovit tuto výjimku absolutně pouze z důvodu věku, ale vždy musí mít tito zaměstnanci nejméně pětiletou praxi na pracovním místě, které odpovídá druhu práce úředníka, a mít tak již určité zkušenosti s prací úředníka.

Legislativně obvyklým způsobem je rovněž koncipováno přechodné ustanovení § 84. Rozhodující je právní stav, ve kterém byly příslušné právní úkony realizovány, jakož i vůle účastníků těchto pracovněprávních vztahů.

K § 86

Zrušují se právní předpisy předcházející navrhovanému zákonu.

K § 87

Účinnost zákona se navrhuje dnem 1. ledna 2014. Toto datum koresponduje se začátkem nového programového období pro čerpání finančních prostředků z fondů Evropské unie. Evropská unie stanovila jako podmínku pro umožnění čerpání prostředků v tomto programovém období právě existenci účinné právní úpravy postavení státních úředníků. Výjimkou jsou ustanovení § 50 a 68, jejichž účinnost se s ohledem na zřízení personálního portálu navrhuje dnem 1. ledna 2015.